

Review ORIO
Eindrapportage
14 oktober 2013

Inhoudsopgave

1. Management samenvatting

Gedurende de zomermaanden van 2013 heeft Carnegie Consult op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken een studie uitgevoerd naar de werking van het ORIO-programma. De studie betrof enerzijds een review van het ORIO-programma en anderzijds een inventarisatie van de mogelijkheden voor modernisering van ORIO. In dat kader is ook aandacht besteed aan de wens om het programma beter te laten aansluiten bij de wensen vanuit het bedrijfsleven. Omdat bij het opstellen van dit rapport nog geen ORIO-projecten tot contracten voor de uitvoeringsfase hebben geleid, is een reguliere evaluatie in dit stadium niet mogelijk omdat er nog geen concrete resultaten, laat staan impact van de projecten zijn vast te stellen. In die zin heeft de review derhalve een aantal methodologische beperkingen omdat objectieve waarnemingen ten aanzien van bereikte resultaten zeer beperkt beschikbaar zijn.

Review

Geschiedenis

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV werd de basis gelegd voor het oprichten van het ORIO-programma door de aankondiging dat "*het ORET-instrumentarium zal worden aangepast teneinde de relevantie voor de potentiele MKB-doelgroep in Nederland en ontwikkelingslanden te vergroten*".

ORIO is het resultaat van een (politiek) compromis. Het Nederlandse bedrijfsleven had een duidelijke voorkeur om de gebonden ORET-regeling te behouden, echter politiek was daar in 2008 geen draagvlak voor en werd besloten om een Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkelingsfaciliteit (ORIO) op te zetten. ORIO had een duidelijke andere opzet dan ORET. ORIO heeft een ongebonden karakter en richt zich met name op de ontwikkeling en uitvoering van publieke infrastructuurprojectren in ontwikkelingslanden. Belangrijke uitgangspunten bij het vormgeven van ORIO waren onder meer ontwikkelingsrelevantie (pro poor) , vraaggestuurdheid (ownership), MKB-focus, sectorfocus, duurzaamheid en het ongebonden karakter.

De criteria en uitgangspunten van ORIO zijn tijdens de evaluatieperiode verschillende malen gewijzigd. Zo is het MKB-criterium vervallen, is de eis ten aanzien van 'pro-poor' vervangen door 'human development' en is de sectorkeuze vervallen.

Proces en organisatie

Voor ORIO is door het ministerie van Buitenlandse Zaken besloten om de uitvoering van ORIO niet aan te besteden (zoals bij ORET het geval was) maar om deze verantwoordelijkheid bij Agentschap NL (AgNL) te leggen. De reden hiervoor is niet

geheel duidelijk. Praktisch betekende dit dat AgNL de benodigde kennis en inrichting van de organisatie en systemen (opnieuw) moest opbouwen en een proces heeft doorlopen van “learning by doing”. Bij het samenstellen van het team is de kennis op het gebied van infrastructuurfinanciering en aanbestedingen onvoldoende verankerd.

Met name voor de komende jaren, wanneer de projecten tot uitvoeringscontracten gaan leiden, is de beschikbaarheid van deze kennis van groot belang (vooral vanuit het oogpunt van risicomanagement).

Ten aanzien van het proces zijn de conclusies van de review de volgende:

- Het proces is weliswaar zorgvuldig, maar zeer gecompliceerd vorm gegeven en besteedt aandacht aan een groot aantal aspecten voor het beoordelen en monitoren van ORIO projecten gedurende de gehele fase.
- De introductie van een ontwikkelingsfase in de huidige opzet is inefficiënt en leidt tot nog meer bureaucratie (dan bij ORET al het geval was). Dientengevolge kent ORIO lange doorlooptijden en bestaat er onzekerheid of projecten die voor de ontwikkelingsfase zijn goedgekeurd ook daadwerkelijk tot implementatie zullen leiden. Met name de beoordeling van projecten en het afsluiten van de schenkingsovereenkomsten neemt veel tijd in beslag.
- De inrichting van het ORIO-proces met tal van checks & balances en toelatingscriteria aan Nederlandse zijde, gecombineerd met de bereidheid van Nederland om de kosten voor de ontwikkeling van infrastructuur geheel of gedeeltelijk (50%) te betalen, leidt tot ongewenste prikkels en doet afbreuk aan de *ownership*-gedachte van ORIO. Zowel de aanvragende overheid als de private initiator hebben er baat bij zoveel mogelijk activiteiten in de ontwikkelingsfase onder te brengen en niet in de uitvoeringsfase waarvoor de schenkingspercentages beduidend lager zijn.
- ORIO hinkt op twee gedachten: enerzijds wordt er grote waarde gehecht aan de *ownership* van het programma terwijl anderzijds projecten geïdentificeerd en ontwikkeld worden door (veelal Nederlandse) private initiators en consultants.
- De huidige opzet van ORIO is voor een belangrijk deel van het Nederlandse bedrijfsleven (bouwers en exporteurs) weinig aantrekkelijk omdat het onvoldoende uitzicht biedt op de kans om transacties daadwerkelijk te kunnen realiseren.
- De financieringsmogelijkheden van de restfinanciering komen pas in een laat stadium (bij de tweede beoordeling en de tenderfase) in voldoende mate aan de orde waardoor er onzekerheid bestaat over de haalbaarheid van de restfinanciering. In geval van een Nederlandse betrokkenheid bij de uitvoering bestaat de kans dat exportkredietverzekering (EKV) niet mogelijk is omdat de ORIO-landenfocus niet volledig aansluit bij het dekkingsbeleid van de EKV. Bij niet Nederlandse contractpartijen is deze problematiek nog complexer omdat

financiering via andere Export Credit Agencies (ECA's) zal moeten worden zeker gesteld of multilaterale kanalen.

- Het sedert 2012 formeel toelaten van projectontwikkelaars (private initiators) uit de ontwikkelingsfase bij de aanbesteding van de uitvoeringscontracten staat op gespannen voet met internationale aanbestedingsregels en brengt ontwikkelingslanden in een ongewenste positie.
- De introductie van de ontwikkelingsfase heeft als neveneffect dat er voor een lange periode een groot kasbeslag dient plaats te vinden.

De stand van zaken

Het ORIO-programma geniet grote belangstelling als het gaat om de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. Dat bevestigt de veronderstelling bij ORIO (en voorheen ook ORET) dat de behoefte aan een goede infrastructuur in ontwikkelingslanden groot is. Gerekend vanaf de eerste tenderronde in 2009 tot op heden zijn er 66 projecten voor de ontwikkelingsfase geselecteerd waarvan er 15 zijn goedgekeurd om door te gaan naar de implementatiefase. Van de 15 projecten bevinden zich er 8 in de fase van aanbieding/ondertekening van de tweede schenkingsovereenkomst en 7 in de aanbestedingsfase. Er is echter tot op heden nog geen enkel project daadwerkelijk aan de uitvoering begonnen.

Van de 66 geselecteerde projecten zijn er 28 afkomstig uit lage inkomenslanden en 38 uit middle-income landen. Verder komen 43 van de 66 geselecteerde projecten uit Afrika gevolgd door Azië (10 van de 66). Tot op heden zijn er in totaal 5 projecten stopgezet of ingetrokken. Inmiddels is er EUR 108 mln. gecommitteerd, waarvan EUR 27 mln. voor de ontwikkelingsfase waarvan nu bijna de helft (EUR 13 mln.) is betaald. In het scenario dat alle lopende projecten ook daadwerkelijk tot uitvoering zouden leiden, betekent dit dat de Nederlandse overheid een impliciete committering heeft gedaan van ongeveer EUR 740 mln.

In termen van kosten zijn de volgende uitgaven gedaan:

1. EUR 13 mln. aan ontwikkelingskosten voor de projecten uit hoofde van de schenkingsovereenkomsten voor de ontwikkelingsfase.
2. EUR 7 mln. aan uitvoeringskosten AgNL.
3. EUR 2,1 mln. aan advieskosten van derden (Ecorys, AidEnvironment, IPA, NIC, SGS) in opdracht van AgNL.

Op basis van de uitgaven en de concrete resultaten tot op heden moet vastgesteld worden dat ORIO niet efficiënt wordt uitgevoerd omdat er nog geen enkel project zich in de uitvoeringsfase bevindt, terwijl er wel al EUR 22,1 mln. is uitgegeven aan ontwikkeling, beoordeling en procesbegeleiding. Dit heeft overigens niets te maken met de efficiënte van AgNL als uitvoeringsorganisatie, maar is het gevolg van de wijze waarop het proces is ingericht en de keuzes die hierbij zijn gemaakt.

Voor de resterende 61 projecten zal nog moeten blijken in hoeverre deze ook daadwerkelijk tot aanbesteding en uitvoeringscontracten zullen leiden. In potentie zou ORIO tot een groot aantal projecten kunnen leiden. Op basis van de gegevens van AgNL hebben de projecten in portefeuille een goed potentie in termen van het creëren van werkgelegenheid, economische ontwikkeling en zaken als de toegang tot water. Echter in dit stadium is het moeilijk om uitspraken te doen over de realiteit hiervan. Met name de beschikbaarheid van restfinanciering en de commitment van de ontwikkelingslanden zijn onzekere factoren. Ook is het in dit stadium niet mogelijk uitspraken te doen over de mogelijke betrokkenheid van Nederlandse ondernemingen bij de uitvoering van ORIO-projecten. Er zijn thans een drietal projecten in de tenderfase waarbij Nederlandse bedrijven een goede kans hebben geselecteerd te worden. Voor de ontwikkelingsfase is dit beeld veel duidelijker omdat vrijwel alle ORIO-projecten door Nederlandse consultants en project ontwikkelaars worden uitgevoerd.

Aansluiting en coherentie

NL OS beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat ORIO een op zich zelf staand programma is zonder een directie aansluiting met andere beleidsinstrumenten op het gebied van infrastructuurontwikkeling. Door het ministerie van Buitenlandse Zaken worden enkele activiteiten gesponsord gerelateerd aan infrastructuurontwikkeling zoals bijvoorbeeld het programma Partners voor Water, Water Mondiaal en de PPP-faciliteit Water waarbij AgNL en het Netherlands Water Partnership (NWP) een rol spelen, echter ook bij deze activiteiten lijkt nauwelijks synergie aanwezig te zijn. Verder wordt er in enkele gevallen aansluiting gezocht bij de financiering van PPP-projecten waarbij PIDG (Private Infrastructure Development Group). PIDG en het Infrastructure Development Fund (IDF) van FMO eveneens een rol spelen.

NL Handelsbeleid

Ten aanzien van het handelsbeleid is de synergie vooralsnog klein omdat ORIO een ontbonden programma is en synergie uitsluitend zou kunnen optreden bij transacties van Nederlandse bedrijven. Aangezien er nog nauwelijks projecten in de uitvoeringsfase zitten en niet duidelijk is in hoeverre hier Nederlandse bedrijven bij betrokken zijn. Op basis van de huidige landenlijst van ORIO kan vastgesteld worden, dat er geen volledige aansluiting is met het landenbeleid van de Exportkredietverzekering (EKV). Dit komt omdat de EKV, met name als het gaat om de fragiele staten, gesloten is en in een aantal andere ontwikkelingslanden beperkingen kent ten aanzien van dekkingsmogelijkheden.

Aansluiting NL bedrijfsleven en topsectoren

Een van de doelstellingen van ORIO is om de projecten aan te laten sluiten bij het Nederlandse topsectorenbeleid. Dat bleek bij 95% van de gevallen, waarbij de watersector 50% voor haar rekening nam. Echter, er kunnen geen verwachtingen worden uitgesproken ten aanzien van Nederlandse betrokkenheid omdat Nederlandse bedrijven de uiteindelijke contracten via een internationale aanbesteding moeten winnen.

Uit de interviews kwam naar voren dat ORIO in haar huidige vorm een zeer aantrekkelijk instrument is voor de ontwikkelaars van projecten; daarbij gaat het dan meestal om ingenieursbureaus en consultants. Voor Nederlandse leveranciers van kapitaalgoederen en aannemers/bouwers wordt ORIO volgens respondenten in het algemeen als weinig aantrekkelijk gezien omdat projecten uitsluitend via de ontwikkelingsfase ingediend kunnen worden waarbij bedrijven onvoldoende uitzicht hebben op een mogelijke betrokkenheid. Deze groep van bedrijven dringt aan op invoering van de mogelijkheid om projecten in een later stadium (gunningfase) in te mogen dienen.

Relatie met het nieuwe Dutch Good Growth Fund (DGGF)

Binnen het DGGF wordt waarschijnlijk de mogelijkheid gecreëerd om kredietverzekering voor exporttransacties in DGGF-landen te introduceren; uiteraard voor zover de huidige exportkredietverzekering hierin al niet voorziet. Voor transacties tot EUR 15 mln. (maximale transactiewaarde voor DGGF) betekent dit, dat ORIO gebruik zal kunnen maken van een dergelijke uitbreiding van de kredietverzekering. Echter, hier moet nog over beslist worden. Voor ORIO is het van belang dat de EKV een uitbreiding krijgt om transacties met hoge risico OS-landen mogelijk te maken. In die zin is het van belang dat de uitbreiding wordt gerealiseerd en dat ook de mogelijkheid wordt gecreëerd om grotere ORIO-transacties (tot EUR 60 mln.) via DGGF te verzekeren.

Modernisering van ORIO

<u>Belangrijkste aanbevelingen</u>:

Uit de review werd duidelijk dat het ORIO-proces in haar huidige opzet (te) zwaar is vormgegeven, hetgeen tot ongewenste effecten leidt, onvoldoende tegemoet komt aan de wensen van Nederlandse exporteurs en bouwbedrijven, niet goed te hanteren is voor ontwikkelingslanden en bovendien risico’s met zich meebrengt. Onze belangrijkste aanbeveling is de volgende:

“*Overweeg een ingrijpende wijziging van ORIO en schrijf voorlopig (6 maanden) geen nieuwe tenderrondes voor ORIO uit.”*

Uiteraard zal een dergelijk besluit goed moeten worden gecommuniceerd naar alle stakeholders en zal duidelijk moeten worden gemaakt dat het gaat om een tijdelijke maatregel met als doel ORIO efficiënter in te richten zodat - in het belang van alle betrokken partijen – een effectievere faciliteit ontstaat.

In het hoofdstuk over de modernisering van ORIO zijn verschillende varianten van aanpassing en inrichting in kaart gebracht met daarbij een inventarisatie van voor- en nadelen. Dat heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen, die enerzijds voortvloeien uit de bevindingen van de review en anderzijds voortkomen uit andere bronnen en analyses. Deze aanbevelingen kunnen een goede basis zijn voor een ingrijpende modernisering van ORIO waarbij overigens de continuïteit van het programma een belangrijk aspect is. In deze management samenvatting gaan wij beknopt in op de belangrijkste aanbevelingen.

Aansluiting bij het Nederlandse bedrijfsleven

Naar aanleiding van het nieuwe beleid van het Kabinet zoals verwoord in de nota "Wat de Wereld Verdient" van de minister van Handel en Ontwikkelingssamenwerking is in de ToR van deze evaluatie de vraag gesteld "*op welke wijze ORIO als beleidsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking onderdeel uit kan gaan maken van een brede waaier aan exportfinancieringsondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven.*" De meest effectieve manier om dit te bereiken is de ORIO-faciliteit exclusief te koppelen aan de uitvoeringscapaciteit (kennis en ervaring) van Nederlandse bedrijven. Een alternatief zou kunnen zijn om ORIO zodanig in te richten dat de kans dat Nederlandse bedrijven worden geselecteerd aanzienlijk wordt vergroot. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de commerciële rest-financiering aan Nederlandse banken en aan de Nederlandse EKV te koppelen. Een andere mogelijkheid is door in de aanbestedingsregels een uitzondering op het beginsel van ICB te maken door te bepalen dat de aanbieders beperkt mogen worden tot Nederlandse aanbieders in geval er dan ook sprake is van voldoende concurrentie.

Ontwikkeling van publieke infrastructuur

De praktijk heeft geleerd dat invoering van de ontwikkelingsfase tot veel meer bureaucratie, lange doorlooptijden, verkeerde incentives en onzekerheden leidt. De veronderstelde betere *ownership* en vraaggestuurdheid is door het gecompliceerde beoordelings- en financieringstraject eveneens niet tot zijn recht gekomen.

Onze belangrijkste aanbeveling is daarom **"*om de ontwikkelingsfase uit het proces voor ORIO te halen en enige tijd te nemen voor het zorgvuldig inrichten van een ORIO + waarbij de belangen vanuit ontwikkelingsrelevantie en exportfinanciering elkaar versterken.*"**

Voor zover ontwikkelingslanden zelf niet in staat zijn om de ontwikkeling van infrastructuur op professionele wijze aan te pakken zou overwogen kunnen worden

om binnen AgNL een technische assistentie (TA) faciliteit voor bijvoorbeeld de armste landen op te zetten. Deze faciliteit kan in zekere zin vergeleken worden met het voormalige Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP), dat werd uitgevoerd door de EVD en tot doel had om onder meer haalbaarheidsstudies uit te voeren. In een nieuwe vorm zou een dergelijke faciliteit onderdelen van de ontwikkeling van infrastructuur financieel kunnen ondersteunen. Randvoorwaarden zouden moeten zijn: 1) er is altijd een eigen financiële bijdrage van de landen (50%) voor de commitment en 2) rechtstreeks als aanvragende partijen toegankelijk voor Nederlandse bedrijven (niet uitsluitend via ingewikkelde schenkingsmechanismen via de ontwikkelingslanden). Voor de MOL-landen kan daarbij gedacht worden aan het ontwikkelen van capaciteit en kennis op het gebied van internationale aanbestedingstrajecten; zeker wanneer het gaat om contracten waarin een belangrijk deel van het ontwerp, bouw en instandhouding zijn begrepen (DBM-contracten).

Versterking van de uitvoering van ORIO

Versterk het ORIO-team op het gebied van met name financieringskennis voor infrastructuur en op het gebied van ‘procurement practices’. Zowel in de bestaande ORIO-opzet als in een gemoderniseerde vorm is deze kennis onontbeerlijk. Binnen AgNL is goede financieringskennis beschikbaar (voor onder meer BMKB, FIB, Groei, Go enz). ORIO zou hier aansluiting bij moeten vinden. Bovendien zou overwogen kunnen worden om kennis van instanties als Rijkswaterstaat in te zetten voor het begeleiden en beoordelen van aanbestedingstrajecten en contracten voor infrastructuur.

Aansluiting met het handelsbeleid en –instrumentarium

Het nieuw Dutch Good Growth Fund (DGGF) zou voor de activiteiten van dit fonds onder het 3e spoor goed moeten aansluiten bij het zeker stellen van de restfinanciering van ORIO. De huidige EKV heeft weliswaar al een breed bereik, maar het dekkingsbeleid omvat niet alle landen van ORIO (geheel of gedeeltelijk). DGGF zou hier een uitstekende rol kunnen vervullen. Voor de thans gehanteerde maximale transactiegrootte van DGGF van EUR 15 mln. zou een uitzondering voor ORIO moeten worden gemaakt.

Flexibel instrumentarium

Alhoewel de huidige ORIO formule van een schenking naast een commerciële of eigen financiering een goed instrument is waar ontwikkelingslanden mee kunnen werken, verdient het aanbeveling om in een gemoderniseerde ORIO het instrumentarium te verbreden. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende instrumenten:

- Uitbreiding van het schenkingsmechanisme door het creëren van de mogelijkheid om binnen de vereiste schenkingspercentages de middelen ook aan te kunnen wenden voor het betalen van de premie voor

kredietverzekering en banken provisies. In het verleden is dit bij het oude ORET-programma eveneens toegepast. Een andere optie is om de schenking aan te wenden als rentesubsidie op exportkredieten van commerciële banken.

- Creëer de mogelijkheid om - naast schenkingen - rechtstreeks leningen aan ontwikkelingslanden te verstrekken. Hiervoor zou eventueel de NIO (Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden) kunnen worden gebruikt als vehikel. Leningen zouden een goed instrument kunnen zijn, waarbij kredietverzekering moeilijk en kostbaar is, of in geval landen de voorkeur hebben voor een langere looptijd dan commerciële banken kunnen bieden.

Uiteraard zal uitbreiding en met name flexibilisering van het instrumentarium meer uitgewerkt moeten worden bij het opzetten van de gemoderniseerde ORIO-faciliteit en zal onderzocht moeten worden hoe dit institutioneel het beste vorm gegeven kan worden. Zo zou overwogen kunnen worden om de NIO hiervoor een rol te laten spelen.

Aansluiting bij OS-beleid en andere instrumenten

In de review is geconstateerd dat ORIO een op zich zelf staand programma is met zeer beperkte aansluiting op andere instrumenten. Echter, vooral in de watersector is een aantal activiteiten waarbij aansluiting mogelijk is. Zo is Water Mondiaal een interessant programma met veel betrokkenheid bij de ontwikkeling van waterinfrastructuur. Datzelfde geldt voor het programma “partner voor water” dat veelal in de voorbereidende fase van waterprojecten actief is. Het Netherlands Water Partnership is eveneens een interessante partij om de aansluiting met het Nederlandse bedrijfsleven te versterken. In het kader van een modernisering van ORIO bevelen wij een intensievere samenwerking met dergelijke faciliteiten aan waarbij ook de activiteiten van ambassades op het gebied van infrastructuur nadrukkelijk meegenomen zouden moeten worden.

2. Inleiding

De Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Carnegie Consult opdracht verleend om een studie betreffende het programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) uit te voeren.

Doel en componenten van de studie

De ToR geeft aan dat de studie uit twee componenten dient te bestaan, namelijk:

1. Een review van het ORIO programma.
2. Een inventarisatie van de mogelijkheden voor modernisering van ORIO.

Voor elk van deze componenten zijn doelen gedefinieerd. De review zou moeten terugkijken op de periode sinds de ontwikkeling en start van het ORIO programma en heeft een tweeledig doel:

a. “Het maken van een onafhankelijke beoordeling van het ORIO programma en het functioneren daarvan, met speciale aandacht voor het proces, de inzet van middelen en een overzicht van wat tot nu toe bereikt is.
b. Het leren van de uitvoering van het programma en van wat tot nu toe bereikt is”.

In deze doelen is de reikwijdte van deze review al grotendeels verwerkt. ORIO zou na vier jaar extern geëvalueerd moeten worden. Echter een evaluatie is nu niet aan de orde, aangezien er nog geen projecten echt in uitvoering zijn. IOB zal later een impact evaluatie uitvoeren van het ORIO programma op basis van een selectie van impactevaluaties van ORIO-projecten. Daarom is nu gekozen voor een review. De review zal een overzicht geven van wat tot nu toe bereikt is en resultaten zullen slechts aan bod komen in termen van verwachtingen daarvan.

Voor de tweede component, de inventarisatie van de mogelijkheden voor modernisering van ORIO zijn de in de ToR geformuleerde doelstellingen om “inzicht te krijgen in de mate waarin ORIO past in het Nederlands OS-beleid ten aanzien van infrastructuurontwikkeling, hoe ORIO zich verhoudt tot het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) en te bekijken of en hoe ORIO kan worden gemoderniseerd en (gedeeltelijk) ondergebracht bij het Fonds en welke knelpunten daarbij kunnen ontstaan.”

Deze doelen sloten aan bij de beleidsnota “*Wat de wereld verdient”* waarin aangekondigd werd dat ORIO gemoderniseerd zal worden en voor zover mogelijk ondergebracht zal worden bij het DGGF. Inmiddels is echter, na de opdrachtverlening aan Carnegie Consult, besloten dat ORIO vooralsnog niet ondergebracht zal worden in dit nieuwe fonds. Daarmee vervalt de tweede doelstelling betrekking hebbend op DGGF. Uiteraard zal in deze evaluatie wel worden ingegaan op de aspecten van de modernisering en de aansluiting van ORIO bij DGGF.

Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden van de review

Er zijn drie onderzoeksvragen voor de review geformuleerd die weer uiteenvallen in 26 deelvragen. De drie hoofdvragen luiden als volgt:

1. Wat is de geschiedenis van ORIO en hoe verloopt het proces?
2. Wat is de stand van zaken?
3. Wat zijn potentiële resultaten van de projectenportefeuille en de verwachtingen t.a.v. resultaten?

De scope van de review betreft de aanleiding voor en opzet van ORIO (geschiedenis) en de implementatie tot op heden. Bij die opzet en uitvoering is een veelheid van actoren betrokken, die voor zover mogelijk in deze review zijn betrokken.

Voor de review zijn de volgende onderzoeksmethoden en input gebruikt:

1. <u>Self-assessment</u>

Het ORIO team heeft in samenwerking met de ACORIO een self-assessment opgesteld die gebruikt is als belangrijke input voor de review. In de self-assessment vereenzelvigt het ORIO-team van AgNL zich met het ORIO programma. Voor deze review is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen het programma waar meerdere actoren voor verantwoordelijk zijn en het ORIO-team als centrale actor in het geheel. Zo wordt in het self-assessment gesteld “ORIO is een politiek programma en loopt het risico om op zaken afgerekend te worden waar het geen invloed op heeft (geen directe selectie/sturing op deze onderwerpen)”. In deze self-assessment wordt dan het ORIO-programma synoniem aan team ORIO en dat is strikt gesproken onjuist. Het gaat er in deze review niet om wie dan ook af te rekenen. Zowel de besluitvorming rond de opzet van ORIO inclusief de keuze voor AgNL als uitvoerder komt aan de orde alsmede de uitvoering van het programma tot op heden.

De self-assessment is een goed startpunt geweest voor deze review. De bevindingen uit de self-assessment zijn aangevuld met verdere documentanalyse, interviews met het ORIO-team en andere betrokkenen bij de ORIO-faciliteit. In veel gevallen worden de bevindingen uit de self-assessment gedeeld door andere betrokkenen en komt ook de review niet tot een ander inzicht. In andere gevallen zijn er nuanceverschillen of hebben verschillende betrokken partijen andere meningen, hetgeen dan leidt tot bevindingen en conclusies die afwijken van de self-assessment.

2. <u>Interviews</u>

Een lijst met geïnterviewde personen is bijgevoegd in bijlage 3. Ondanks de vakantieperiode konden er toch behoorlijk wat interviews plaatsvinden. Het was echter onvermijdelijk dat sommige personen niet beschikbaar waren.

3. Dossieranalyse

Een uitgebreide dossieranalyse heeft plaatsgevonden. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de algemene dossieranalyse op basis van beleidsdocumenten, procesdocumenten, evaluaties, etc. en anderzijds de analyse van geselecteerde projectdossiers.

Bij de selectie van projecten is gekeken naar een zo breed mogelijke spreiding over de kenmerken (1) land, (2) landencategorie, (3) aanvraagronde, (4) sector, (5) omvang schenking. Op basis daarvan hebben we de volgende selectie gemaakt (zie tabel 1):

Tabel 1 – Selectie uit geselecteerde projecten voor dossieranalyse

Project	Aanvraagronde	Land	LDC?	Schenking	Sector
09/SA/01	1e ronde 2009	Zuid-Afrika		21,6 miljoen	Water
09/VN/22	2e ronde 2009	Vietnam		2,1 miljoen	Water
10/TZ/01	1e ronde 2010	Tanzania	LDC	17,3 miljoen	Energy
10/NI/21	2e ronde 2010	Nicaragua		15,4 miljoen	Social services
10/MZ/21	2e ronde 2010	Mozambique	LDC	6,2 miljoen	Water

Het laatste project (10/MZ/21) betreft een PPP project. Bij de toelichting op de publiek/private structuur worden drie factoren onderscheiden: (1) ownership of infrastructure, (2) financiering en (3) management & operations. Hoe meer op deze factoren sprake is van publiek-private samenwerking hoe sterker een project als PPP kan worden gewaardeerd. Daarnaast hebben we gekeken of een PPP-project aansluit op de sectoren die we al eerder hebben geselecteerd bij de actuele en afgewezen projecten en of er sprake is van een MOL. Op basis daarvan hebben we gekozen voor het irrigatieproject in Mozambique, Envalor Emerging Farmers Project.

Ook zijn in overeenstemming met de ToR drie afgewezen projecten geselecteerd voor nadere analyse. Allereerst is een keuze gemaakt om alleen dossiers te selecteren van projecten die om inhoudelijke (en dus niet om formele) redenen zijn afgewezen. Er is een groslijst van zes projecten gemaakt waaruit de volgende drie projecten zijn gekozen (zie tabel 2):

Tabel 2 – Selectie afgewezen projecten voor dossieranalyse

Project	Aanvraagronde	Land	LDC?	Schenking (aangevraagd)	Sector
10/MO/01	1e ronde 2010	Montenegro		2,6 miljoen	Energy
10/BD/21	2e ronde 2010	Bangladesh	LDC	16,1 miljoen	Environment
12/RI/01	1e ronde 2012	Indonesia		7,1 miljoen	Social services

Het doel van de dossierstudie van geselecteerde projecten was tweeledig, namelijk om verder inzicht te krijgen in de werking van het proces en tevens zicht te krijgen op

de verwachtingen van resultaten. Uiteraard kunnen de verwachtingen van resultaten en duurzaamheid slechts worden geanalyseerd voor daadwerkelijk geselecteerde projecten en niet voor afgewezen projecten.

4. Benchmark
Zoals toegezegd in de offerte is er ook een beperkte benchmark uitgevoerd. Bij aanvang van de review was al duidelijk dat een benchmark in zekere zin zinvol is, maar dat het gevaar van het vergelijken van ‘appels met peren’ daarbij dreigt. Om die reden is gekozen voor een beknopte analyse in een vergelijking met het Infrastructure Development Fund (IDF) van FMO, het EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF), InfraCo Africa, en de Wereldbank (IDA). Dit zijn allen instrumenten en instellingen waarvoor Nederland een deel van de financiering verzorgt. Daarnaast hebben wij een uitgebreidere analyse gemaakt tussen ORIO en Danida Business Finance “DBF” (Denemarken), omdat ORIO en DBF in doelstelling veel op elkaar lijken en een benchmark tussen deze twee instrumenten derhalve zinvol lijkt.

Onderzoeksmethoden voor de inventarisatie tbv de modernisering
De ToR vraagt aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen in deze tweede component van de studie:

- Coherentie ORIO en ander Nederlands OS-beleid voor infrastructuurontwikkeling.
- Aansluiting van ORIO bij het Nederlands bedrijfsleven.
- Relatie ORIO met het op te richten Dutch Good Growth Fund.
- Financiële aspecten van de modernisering van ORIO en inpassing in het DGGF.

Aangezien de opdrachtgever heeft besloten ORIO niet in DGGF onder te brengen, zijn de laatste twee componenten vervallen. Voor het onderzoek hebben wij ons daarom beperkt tot de mogelijkheden om ORIO als zelfstandig instrument anders vorm te geven en wellicht flexibeler (ten aanzien van instrumentarium) in te richten. Daarbij komen ook de financiële aspecten van de modernisering van ORIO naar voren.

Structuur van het rapport
Het rapport begint met de management samenvatting. Na deze inleiding presenteren wij in hoofdstuk 3 de bevindingen van de review. Allereerst gaan wij in op de geschiedenis op basis van een analyse van de beleidsdocumenten en interviews. Vervolgens presenteren wij de analyse van de portefeuille wat een belangrijk onderdeel van de stand van zaken is. De analyse van de portefeuille voedt ook de analyse van het proces dat het volgende onderwerp van analyse is. Vervolgens volgen de verwachte resultaten en een analyse van efficiëntie. Het reviewhoofdstuk wordt afgesloten met bevindingen en conclusies. Er zijn geen aanbevelingen in de

review opgenomen, omdat wij ervoor hebben gekozen aanbevelingen te doen op basis van de twee onderdelen van de studie, namelijk review uit hoofdstuk 3 en de onderzochte aansluiting en coherentie van ORIO, zoals beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 presenteren wij de inventarisatie van de mogelijkheden tot modernisering en sluiten wij af met algemene aanbevelingen die mede zijn gebaseerd op de review.

Beperkingen van de studie

Het onderzoek diende in een korte periode uitgevoerd te worden waarbij de vakantieperiode enige beperking legde op de beschikbaarheid van personen. Desalniettemin is het gelukt de belangrijkste actoren en stakeholders te interviewen en heeft dit geen afbreuk gedaan aan de kwaliteit van het rapport.

In de ToR werd gevraagd ook de ervaringen van de ontvangende overheden en ontvangers van de ORIO-schenkingen te inventariseren. Deze interviews hebben slechts in zeer beperkte mate bijgedragen aan de bevindingen van het onderzoek. Omdat deze interviews telefonisch moesten plaatsvinden was het niet goed mogelijk om de geïnterviewde personen tot een volledig objectieve analyse van de werking van de ORIO-faciliteit uit te dagen en beperkte men zich veelal tot de mededeling dat de ORIO-schenkingen in dank werden aanvaard.

3. Review

In dit hoofdstuk komen de bevindingen uit de review naar voren en zal een antwoord worden geformuleerd op de volgende hoofdonderzoeksvragen (en de daarbij horende deelvragen):

1. Wat is de geschiedenis van ORIO? (3.1)
2. Wat is de stand van zaken? (3.2)
3. Hoe verloopt het proces? (3.3)
4. Wat zijn potentiële resultaten van de projectenportefeuille en de verwachtingen t.a.v. resultaten? (3.4)

Allereerst passeren de geschiedenis en met name de gemaakte beleidskeuzes de revue. Die beleidskeuzes hebben ook betrekking op de inrichting van het proces en er wordt aansluiting gemaakt met de Theory of Change zoals die in de ToR is gepresenteerd. Aangezien de stand van zaken en de samenstelling van de portefeuille belangrijke bevindingen bevatten die nuttig zijn voor de verdere analyse van het proces, wordt de stand van zaken voorafgaand aan de analyse van het proces gepresenteerd en komen de verwachte potentiële resultaten aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

3.1. ORIO geschiedenis

Van ORET naar ORIO
De ORIO-faciliteit is een opvolger van de zogenaamde ORET-regeling (Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties) en daarvoor het zogenaamde LCL (Less Concessional Loan) programma en het gemengde kredieten programma (zachte leningen). De ORET-regeling was in eerste instantie een 'gebonden' instrument van ontwikkelingssamenwerking en financierde (commercieel niet haalbare) exporttransacties van Nederlandse bedrijven. De ORET-regeling werd verschillende malen tijdens de looptijd aangepast.

In bijlage 6 is een tabel opgenomen die in kort bestek de geschiedenis van ORIO in kaart brengt vanaf de aanloop met de ORET-regeling tot en met de aanpassing van de Beleidsregels 2012.

Doelstelling van de ORIO-faciliteit
Op 10 maart 2009 wordt de nieuwe ORIO-faciliteit gepubliceerd in de Staatscourant.[1] Onder de titel '*doelstelling'* staat "*ORIO draagt bij aan de ontwikkeling, de implementatie (bouw en/of renovatie en/of uitbreiding) en exploitatie van Publieke Infrastructuur in ontwikkelingslanden*." [2]

Daaraan gekoppeld is de redenering dat ontbrekende of gebrekkige infrastructuur de groei van de economie in veel ontwikkelingslanden belemmert, terwijl economische groei een belangrijke voorwaarde is om armoede te verminderen en om de millennium ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties te bereiken. De maatschappelijke baten van de gerealiseerde infrastructuur dienen vooral om de armere bevolkingsgroepen ten goede te komen. Daarnaast is een doelstelling de betrokkenheid van het (internationale) bedrijfsleven bij de ontwikkeling en realisatie van projecten op het gebied van publieke infrastructuur te stimuleren om daarmee de kennis, kunde en ontwikkelkracht van de (internationale) private sector te benutten.

Bij het herzien van de Beleidsregels in 2012 is de resultaatsketen van ORIO voor de eerste keer uitgewerkt. Volgens deze resultaatsketen is het probleem dat ORIO wil oplossen een "*probleem met betrekking tot private sector en/of huishoudens*" dat direct wordt veroorzaakt door een tekort aan toegang tot infrastructuur, wat zijn oorsprong vindt in een tekort aan goed functionerende infrastructuur.[3] De doelstellingen zijn in deze resultaatsketen:

- Output: Goed functionerende publieke infrastructuur.
- Outcome: Verbeterde toegang tot en gebruik van infrastructuur door de private sector en huishoudens.
- Impact: private sector ontwikkeling en Human Development.

[1] Staatscourant, 10 maart 2009, nr 47
[2] Staatscourant 2009 nr 47; 10 maart 2009, Bijlage Beleidsregels Schenkingsfaciliteit ORIO, par. 4: Doelstelling
[3] Ministerie van Economische Zaken, AgNL; ORIO Handleiding 2012, pagina 15

Uitwerking van de regeling
Structuur van de regeling. Doelstellingen en aandachtspunten (publieke infrastructuur, economische groei, pro-poor en rol private sector) worden in verschillende criteria en procesafspraken vertaald. In de regeling staan formele eisen, drempelcriteria, wegingscriteria en een hardheidsclausule om projecten te beoordelen. Aandacht wordt besteed aan inkoop, ruimte voor private initiatieven, financiering en fasering van projecten.

Vraaggestuurdheid. Het belang van het ontvangende land staat in de opzet van ORIO voorop. De Centrale Overheid van het aanvragende land heeft het *ownership* van het project. De werking hiervan komt in paragraaf 3.3 aan de orde.

Ontwikkelingsfase. In de eerste opzet van de ORIO-faciliteit werd gedacht aan een ondersteuningsprogramma voor MOL's in de ontwikkelingsfase. Als de voorgeschiedenis met het oprichten van het MOL fonds in ogenschouw wordt genomen, dan is er is geen consistente lijn vast te stellen in de wijze waarop MOL's worden ondersteund op het gebied van infrastructuurontwikkeling.
De opzet van de ontwikkelingsfase is in de uiteindelijke ORIO-faciliteit verbreed tot een generieke schenkingsregeling voor alle aanvragen en wordt verder besproken in paragraaf 3.3.

Nederlands bedrijfsleven. Omdat ORIO een ongebonden regeling is, zijn er in de beleidsregels en andere ORIO-documentatie geen concrete doelstellingen ten aanzien van het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven geformuleerd. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft bij de oprichting van ORIO gesprekken gevoerd met het bedrijfsleven en daarbij werd door de minister aangegeven dat het Nederlandse bedrijfsleven bij de uitvoering van de ORIO projecten zeker een rol zou moeten kunnen spelen. ORIO krijgt een duidelijke focus op een aantal van de Nederlandse topsectoren waardoor het Nederlandse bedrijfsleven door de kennis en kunde, een competitief voordeel zou hebben bij het verkrijgen van opdrachten.
Uit de interviews werd duidelijk dat deze visie door een belangrijk deel van het bedrijfsleven niet werd gedeeld en deze een voorkeur had voor een gebonden faciliteit en derhalve pleitte voor een continuering van ORET. Voorts kwam naar voren dat sommigen misschien wel een informele doelstelling ten aanzien van het aandeel van Nederlandse bedrijven voor ogen hadden, maar dat een belangrijk deel van de uitvoeringsorganisatie en andere stakeholders deze informele doelstelling niet zo beleefden en uitgingen van een ongebonden faciliteit. Als er een belang is waar rekening mee moet worden gehouden, dan wringt het ontbreken van een expliciete doelstelling. Het ORIO-team gaf ook aan met deze vage doelstelling te worstelen en vraagt om duidelijkheid hieromtrent.

In de praktijk zijn bij het merendeel van de projecten in de ontwikkelingsfase Nederlandse bedrijven betrokken en bij drie projecten die in de tenderfase voor de implementatie zijn, hebben Nederlandse bedrijven een goede kans geselecteerd te worden.

De uitvoeringsagent. ORET is in de loop der jaren door verschillende organisaties uitgevoerd. In eerste instantie werd ORET door het ministerie van Buitenlandse Zaken en NIO uitgevoerd, vervolgens door FMO en de laatste jaren via een aanbesteding door de combinatie PWC/Ecorys. Het steeds wisselen van uitvoerder is volgens geïnterviewde stakeholders een voortdurend punt van kritiek geweest en heeft afbreuk gedaan aan de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering van ORET. In die zin werd de aanstelling van weer een nieuwe uitvoerder (AgNL) niet door alle stakeholders (en met name het Nederlandse bedrijfsleven) met groot enthousiasme ontvangen.

De keuze voor uitvoering door AgNL is in feite een ‘omgekeerd’ selectieproces geweest. Eerst is door de Ministerraad op 25 april 2009 de voorkeur uitgesproken voor AgNL. Daarna stelt BuZa een programma van eisen op en voert gesprekken met AgNL. In de profielschets is onder andere opgenomen dat de uitvoeringsagent aantoonbare ervaring met het ontwikkelen van infrastructurele werken in ontwikkelingslanden moet hebben en aantoonbare ervaring met het financieel-bancair beoordelen van vergelijkbare transacties als onder de ORIO-faciliteit is vereist.[4] AgNL presenteert zichzelf met kennis en bereik van de doelgroep, goede samenwerking met de posten en netwerk met Nederlandse NGO’s, kennis en ervaring op het gebied van OS, MVO en government-to-government projecten. AgNL geeft aan dat wel op het gebied van infrastructuur gespecialiseerde kennis moet worden ingehuurd. AgNL profileert zich procesgericht met kennis en ervaring van de OS-context . Kennis en kunde op het gebied van infrastructuur, procurement en financieel-bancaire kwaliteiten van AgNL zijn onderbelicht. BuZa is positief over deze presentatie en stemt in met AgNL.[5]

Doelgroep (Landenlijst**)**

Bij de Kamerbehandeling gaat de minister in op de samenstelling van de landenlijst (zie bijlage 4 voor landenlijst 2009 en 2012). Het geeft een beeld van plussen en minnen, met als doelstelling het aantal landen ten opzichte van de ORET-lijst te verminderen. Hoewel bij het opzetten van de landenlijst landen zonder EKV-dekking zijn uitgesloten, staan er op de lijst uiteindelijk toch landen zonder EKV-dekking. Dat zijn met name fragiele staten. Deze staten behoren tot de beoogde doelgroep van de ORIO-faciliteit. EKV-dekking is relevant voor deelname door het Nederlandse bedrijfsleven. Omdat ORIO een ongebonden regeling is, werd een volledige EKV-dekking van de landenlijst als niet noodzakelijk gezien.[6] ‘

[4] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Programma van Eisen; dienstverlening op het gebied van uitvoering Orio-programma, p7.
[5] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern memorandum van DDE aan Minister, dd 15 juli 2008
[6] Ministerie van Buitenlandse Zaken, memorandum van projectgroep ORIO aan directeur DDE over Financiële en verzekeringsstructuur ORIO, 5 november 2008

3.2. Stand van zaken: overzicht portefeuille

In dit onderdeel komt de stand van zaken aan de orde met de focus op de portefeuille. Deze informatie is niet alleen van belang om specifieke deelvragen behorende bij de vraag naar de stand van zaken te beantwoorden, maar ook omdat deze informatie van belang is voor de analyse van het proces (zie paragraaf 3.3.). Daarom zal een deel van de deelvragen behorende bij de stand van zaken slechts na de analyse van het proces beantwoord kunnen worden.

Fase geselecteerde projecten

Tabel 3 – Fase geselecteerde projecten

Geselecteerd voor:	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	13_1	Totaal
Ontwikkelingsfase	9	10	8	9	9	11	10	-	**66**
Waarvan door naar:									
Implementatiefase	6	6	1	2	0	0	0	-	**15**

In totaal zijn er tot op heden 66 projecten geselecteerd voor de ontwikkelingsfase. Het aantal geselecteerde projecten per aanvraagronde[7] is vrij constant over de tijd. Van deze 66 projecten zijn er inmiddels 15 projecten geselecteerd voor de implementatiefase (zie tabel 3).

Project 09/RI/21 is echter stopgezet, zodat er nu 14 projecten over zijn. Project 09/RI/21, gericht op de ontwikkeling van de Banger Polder in Indonesië (2e aanvraagronde 2009) is stopgezet omdat de overheid van Indonesië heeft aangegeven dat ze geen schenking nodig hadden voor de implementatiefase, maar wel voor de O&M fase. Dit is echter niet mogelijk onder ORIO. Project 09/GM/01 (1e aanvraagronde 2009), een project gericht op *water supply* in provinciale steden in Gambia, is gestopt aan het einde van de ontwikkelingsfase en niet goedgekeurd voor de implementatiefase vanwege het ontbreken van restfinanciering als gevolg van beperkingen van de dekkingsmogelijkheden onder de exportkredietverzekering (EKV). Tot het moment van stopzetting had ORIO al EUR 525.495,-- betaald voor project 09/GM/01. Dit zijn grotendeels kosten voor de opgeleverde rapporten in de ontwikkelingsfase. ORIO heeft aangegeven dat dit bedrag niet opeisbaar is, omdat de opgeleverde studies in de ontwikkelingsfase naar tevredenheid zijn opgeleverd. Met betrekking tot project 09/RI/21 was er tot het moment van stopzetting EUR 28.301,-- betaald. Dit bedrag is eveneens niet opeisbaar.

Bestedingen en committeringen

Tabel 4 – (On)gecommiteerde projecten per fase

[7] De aanvraagprocedure komt aan de orde in par. 2.3 van dit rapport

Fase	Gecommitteerde projecten	Ongecommitteerde projecten	Stopgezette/ Ingetrokken projecten	Totaal projecten
Ontwikkeling	48	13	5	**66**
Implementatie en O&M	7	7	1	**15**

In tabel 4 wordt het aantal (on)gecommitteerde projecten getoond voor de verschillende fasen. Gecommitteerd houdt in dat ORIO zich heeft gecommitteerd door middel van een getekende schenkingsovereenkomst. Bij de ongecommitteerde projecten is er nog geen schenkingsovereenkomst getekend. Voor de ontwikkelingsfase heeft ORIO zich tot op heden gecommitteerd aan 48 projecten. Daarnaast zijn er nog 13 projecten[8] waarvan de schenkingsovereenkomst nog niet is ondertekend en zijn er – naast het project dat gestopt is in de implementatiefase - nog 4 projecten die eerder zijn stopgezet/ingetrokken gedurende/aan het einde van de ontwikkelingsfase. Van de 15 projecten die zijn geselecteerd voor de implementatiefase, is er bij 7 projecten een schenkingsovereenkomst voor de implementatie- en O&M fase ondertekend.

Tabel 5 – Committeringen en betalingen

Fase	Totaal gecommitteerd (EUR mln.)	Totale betalingen (EUR mln.)	Balans gecommitteerd (EUR mln.)	Niet gecommitteerd o.b.v. grant % (EUR mln.)
Ontwikkeling	27.4	13.1	14.3	5.7
Implementatie	67.6	0.0	67.5	38.9
O&M	13.5	-	13.5	14.9
Totaal	**108.5**	**13.1**	**95.3**	**59.5**

Uit tabel 5 kan worden opgemaakt dat de totale commitment voor de 48 projecten EUR 27,4 mln. is voor de ontwikkelingsfase. Hiervan is tot op heden EUR 13,1 mln. betaald (48%). Indien we kijken naar de 13 projecten waarvoor nog geen schenkingsovereenkomst is getekend, komt de verwachte totale schenking voor de ontwikkelingsfase voor deze projecten uit op EUR 5,7 mln.. Dit is op basis van de maximale schenkingspercentages volgens de ORIO beleidsregels voor deze projecten. De uiteindelijke schenkingsovereenkomst kan (licht) afwijken van hetgeen verwacht kan worden o.b.v. de schenkingspercentages. In het geval dat het niet gecommitteerde bedrag van EUR 5,7 mln. omgezet wordt in een gecommitteerde schenking, dan resten er nog gecommitteerde betalingen van EUR 20 mln. (namelijk EUR 14,3 + 5,7 mln.). Het percentage totale betalingen in verhouding tot de totale gecommitteerde betalingen voor de ontwikkelingsfase is in dit geval 40%. De totale schenkingen uit de projectaanvragen, ongeacht of de schenkingen gecommitteerd zijn of niet, komt uit op ongeveer EUR 740 mln.. Deze systematiek heeft als belangrijk nadeel dat het een beslag legt op de kas voor komende jaren zonder te

[8] Op basis van de gegevens zoals ontvangen van AgNL op 11 juli 2013

weten of de projecten ook tot daadwerkelijke uitgaven leiden. Tabel 6 geeft de ontwikkeling weer van de totale schenkingen voor de verschillende aanvraagronden.

Tabel 6 – Totale schenkingen projectaanvragen

Schenkingen (EUR mln.)	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	Totaal
Ontw. Fase	5,9	4,0	4,8	4,2	4,2	8,4	4,9	36,4
Impl. en O&M fase	95,3	74,6	83,0	97,9	52,0	128,2	173,2	704,3
Totaal	**101,2**	**78,6**	**87,8**	**102,1**	**56,2**	**136,6**	**178,1**	**740,7**

De resterende betalingen voor de ontwikkelingsfase (EUR 20,0 mln.) zullen naar verwachting uitbetaald worden over de komende jaren. Voor een exacte benadering van de te verwachten jaarlijkse uitgaven is er een analyse nodig die het betaalschema en de verwachte planning voor elk van de projecten in oogschouw neemt. Door voortdurende vertragingen bij het tot stand komen van de schenkingsovereenkomst voor de ontwikkelfase, wordt de financiële planning van de uitgaven voor deze fase steeds gewijzigd.[9]

Voor de implementatie- en O&M fase is voor de zeven projecten waarvan de schenkingsovereenkomst is getekend (zie tabel 7 voor de projecten) in totaal voor EUR 81,1 mln. gecommitteerd. De totale betalingen tot op heden voor al deze projecten zijn zeer gering, ongeveer EUR 20.000--.[10] Dit wordt onder andere verklaard doordat tenders nog lopen of in sommige gevallen nog uitgezet moeten worden en onderhandelingen ten aanzien van contracten nog gaande zijn of nog opgestart moeten worden. Naast het reeds gecommitteerde bedrag, is er nog een te verwachten totale schenking van totaal EUR 53,8 mln. voor de 7 projecten waar nog geen schenkingsarrangement is getekend.

Tabel 7 – Overzicht gecommitteerde projecten implementatie- en O&M fase

Project	Aanvraagronde	Sector	Land
ORIO09/GH/05	2009_1	Social services	Ghana
ORIO09/GH/07	2009_1	Water	Ghana
ORIO09/TZ/05	2009_1	Social services	Tanzania
ORIO09/BH/21	2009_2	Transport	Bhutan
ORIO09/TZ/21	2009_2	Social services	Tanzania
ORIO10/TZ/01	2010_1	Energy	Tanzania
ORIO10/NI/21	2010_2	Social services	Nicaragua

Regio's

[9] ORIO Jaarrapportage 2012, pag 7
[10] Op basis van de gegevens zoals ontvangen van AgNL op 11 juli 2013

Indien we kijken naar de geselecteerde projecten voor de ontwikkelingsfase per regio (zie tabel 8), valt op dat bijna 2/3e van de geselecteerde projecten in Afrika worden gerealiseerd. Uiteindelijk zijn 20% (43 van de 216) van de ingediende projectvoorstellen uit Afrika over de periode 2009-2012 geselecteerd voor de ontwikkelingsfase. Ook zijn er relatief veel projecten uit Azië geselecteerd. Van de 62 ingediende projectvoorstellen over de periode 2009-2012 zijn er uiteindelijk tien geselecteerd (16%). Dit percentage, respectievelijk 10%, 6% en 3%, ligt substantieel lager voor Latijns-Amerika, Centraal en Oost-Europa en het Midden-Oosten. Uit de 2012 aanvraagronde is voor het eerst een project uit het Midden-Oosten geselecteerd. Dit kan verklaard worden doordat er relatief weinig landen uit het Midden-Oosten zijn opgenomen op de landenlijst.

Tabel 8 – Geselecteerde projecten per regio

Regio	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	13_1	Totaal
Afrika	7	6	4	8	3	7	8	-	**43**
Azië	1	4	0	0	1	3	1	-	**10**
Centraal en Oost-Europa	0	0	3	0	4	0	0	-	**7**
Latijns-Amerika	1	0	1	1	1	1	0	-	**5**
Midden-Oosten	0	0	0	0	0	0	1	-	**1**
Totaal	**9**	**10**	**8**	**9**	**9**	**11**	**10**	**0**	**66**

Landen

Op landenniveau zijn in totaal de meeste projecten geselecteerd uit Ghana en Vietnam, beide zeven projecten. In Vietnam gaat dit allemaal om waterprojecten. In Ghana gaat het om een combinatie van social services, transport en waterprojecten. Tevens zijn uit Zuid-Afrika (zes), Mozambique (vijf) en Tanzania en Bosnië en Herzegovina (beide vier) relatief veel projecten geselecteerd. Ghana scoort met vijf geselecteerde projecten uit de 2009 aanvraagrondes goed. In de 2009 ORIO jaarrapportage wordt vermeld dat dit projecten zijn die goed aansloten bij de criteria en die mogelijk al voorbereid waren voor een ORET aanvraag. Daarnaast wordt de slechte kwaliteit genoemd als reden voor het niet selecteren van Centraal en Oost-Europese projecten, ondanks de vele ingediende projectvoorstellen (66). De geselecteerde projecten uit de 2010 aanvraagrondes zijn meer verspreid. In totaal zijn er voor deze twee aanvraagrondes zeventien projecten geselecteerd voor de ontwikkelingsfase uit twaalf verschillende landen. Opmerkelijk is dat alle vier projecten die in totaal uit Bosnië en Herzegovina zijn geselecteerd uit de 1e aanvraagronde 2011 komen. De ORIO missie naar Bosnië en Herzegovina om o.a. uitleg over (schrijven van) aanvraagformulier te geven kan hier een goede verklaring voor zijn. Bovendien is in 2011 Vietnam goed vertegenwoordigd met drie geselecteerde waterprojecten. Bij al deze drie projecten is DHV Vietnam betrokken als consultant. Tevens is DHV Vietnam betrokken bij drie andere waterprojecten uit 2009. Zie bijlage 5 voor de totale lijst van geselecteerde projecten per land.

Landenstatus en inkomensgroep

Tabel 9 – Landenstatus geselecteerde projecten

Landenstatus	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	13_1	Totaal
LDC	2	5	3	6	1	4	4	-	25
Other low-income	0	0	1	1	0	1	0	-	3
Lower middle-income	6	4	1	2	3	4	4	-	24
Upper middle-income	1	1	3	0	5	2	2	-	14
Totaal	**9**	**10**	**8**	**9**	**9**	**11**	**10**	**0**	**66**

Tabel 9 geeft de verdeling van de geselecteerde projecten verdeeld naar landenstatus.[11] Over alle aanvraagrondes gezien hebben 38% van de geselecteerde projecten betrekking op ‘Least Developed Countries’ (LDC). In totaal kunnen 38 van de 66 (58%) projecten geclassificeerd worden als projecten uit ‘lower of upper middle income’ landen.

Sectoren

Tabel 10 – Geselecteerde projecten per sector

Sector	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	13_1	Totaal
Civil works	0	0	0	0	0	0	0	-	0
Communication	0	0	0	0	0	0	0	-	0
Energy	0	0	1	0	1	1	0	-	3
Environment	0	0	0	0	0	0	1	-	1
Social services	4	1	3	3	1	2	2	-	16
Transport	0	3	2	2	2	2	2	-	13
Water	5	6	2	4	5	6	5	-	33
Totaal	**9**	**10**	**8**	**9**	**9**	**11**	**10**	**0**	**66**

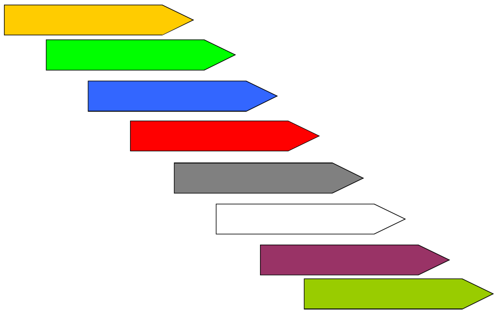
Uit tabel 10 blijkt dat in totaal 50% (33 van de 66) van de geselecteerde projecten betrekking hebben op de watersector. Daarnaast zijn social services en transport met respectievelijk zestien en dertien geselecteerde projecten tevens substantieel vertegenwoordigd. Voor een groot deel kan dit worden verklaard door het grote aantal ingediende projectvoorstellen in deze sectoren. Indien we het aantal geselecteerde projecten afzetten tegen het aantal ingediende projecten over de periode 2009-2012, resulteert dit in de volgende percentages voor respectievelijk water, transport en social services: 19%, 15% en 14%. Uit de sectoren civil works en communicatie is geen enkel project is geselecteerd. Dit kan grotendeels worden

[11] Op basis van de meest recent gepubliceerde DAC list of ODA recipients (www.oecd.org/dac/stats/daclist)

verklaard door de relatief lage aanvragen voor deze sectoren (respectievelijk: 14 en 5). Projecten in de sectoren educatie en gezondheidszorg zijn opgenomen onder social services (eductie: 1, gezondheidszorg: 15). Van de 62 energie projectvoorstellen die zijn ingediend over de periode 2009-2012, zijn er maar drie geselecteerd. In de 2009 ORIO jaarrapportage wordt de slechte score van energieprojecten verklaard doordat er in een groot aantal gevallen getwijfeld werd over de niet-commerciële haalbaarheid van deze projecten.

3.3. ORIO proces

Indiening projectvoorstel
Selectie en 1^{e} beoordeling
Toekennen schenking voor ontwikkelingsfase
Besluit schenking impl. en expl. fase o.b.v. 2^{e} beoordeling
Toekennen schenking impl. en expl. fase
Deel- en eindopleveringen impl. fase
Opleveren beheers- en onderhoudsplan
Periodieke betalingen expl. fase



Aan de hand van interviews met stakeholders en documenten, waaronder de beschrijving van de administratieve organisatie en individuele projectendossiers, is inzicht verkregen in de opzet en de werking van het proces. Daarmee kunnen antwoorden worden gegeven op de vragen:

- Hoe vinden de procesonderdelen aanvraag, beoordeling, selectie en aanbesteding plaats?
- Welke actoren zijn daarbij betrokken, welke prikkels bestaan en waar kunnen die toe leiden, hoe wordt – voor zover van toepassing – het aspect MVO meegenomen?
- Wat is de invloed op het proces geweest van de wijziging van de beleidsregels in 2012?
- Wat is de rol van de externe bureaus geweest bij de boordeling van de projecten?
- Is de huidige indeling in fases effectief en hoe moet de lengte van de procedures beoordeeld worden?

In bijlage 7 wordt het ORIO proces van aanvraag tot exploitatie en onderhoud beschreven. In deze paragraaf komen de relevante bevindingen met betrekking tot het proces aan de orde, waar nodig toegelicht met beschrijving van de betreffende procesonderdelen. Deze bevindingen richten zich op de aanvraag, beoordeling en selectie, aanbesteding, de fasering en de uitbestede diensten. De uitvoeringsfase is hierin niet meegenomen omdat nog geen projecten tot uitvoering zijn gekomen.

De processtappen worden onder andere toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de analyse van projectdossiers. De wijze waarop de projectdossiers zijn geselecteerd, is beschreven in de inleiding.

Bij de respectievelijke procesonderdelen komen de daarbij betrokken actoren aan de orde. Centrale actoren voor het hele proces zijn het Ministerie van Buitenlandse

Zaken en het ORIO-team bij AgNL. Voorafgaand aan de procesbeschrijving wordt aandacht besteed aan deze twee centrale actoren.

Bij de beschrijving van het proces worden de bevindingen aangegeven. Aan het eind van deze paragraaf vergelijken we deze met de bevindingen van de ORIO-self-assessment. De conclusies worden samengevat in de SWOT-analyse van het proces.

Centrale actoren

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is beleidsmatig verantwoordelijk voor de ORIO-faciliteit. Bij de beleidsvorming, zo is bij de geschiedenis aan de orde gekomen, is niet op alle onderdelen van de ORIO-faciliteit een consistente beleidslijn te onderkennen. Binnen het ministerie is de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van het beleid. Er is frequent formeel en informeel overleg tussen DDE en AgNL over het beleid en de uitvoering daarvan. Instructies van DDE zijn helder voor AgNL. Ook zijn DDE en IOB betrokken geweest bij de opzet van de M&E-systematiek. In de werkwijze kan DDE de uitvoering door AgNL sturen en controleren. Voor DDE is het van belang dat zij zeker is dat AgNL voldoende inzicht heeft in de specifieke projectrisico's.

ORIO-team bij AgNL

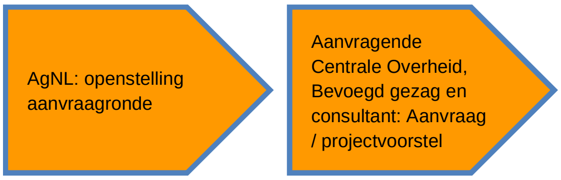
Centrale actor in het proces is het ORIO-team bij AgNL. Bij de samenstelling van het team is vooral gelet op persoonlijke competenties als resultaatgerichtheid en zelfstandigheid.[12] Het team bestaat hoofdzakelijk uit generalisten. Het team heeft zich in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Medewerkers zijn betrokken en consciëntieus en enkelen hebben zich op specifieke terreinen sterk ontwikkeld (water, gezondheidszorg, procurement, finance, MVO, M&E).[13] Al doende is de werking van processen verbeterd. Inmiddels is de werking van processen bij de aanvraag, selectie in de ontwikkelingsfase op orde.[14] Voor de implementatie- en exploitatiefase zal dit leer- en verbeterproces nog moeten gaan plaatsvinden.[15]

Het ORIO-team heeft inhoudelijk beperkingen op het gebied van financiering van infrastructuur en procurement. Vakkennis en ervaring op deze gebieden is bij het team onvoldoende verankerd.[16] Bij de dossieranalyse kwam dit naar voren. Gelet op het belang en de financiële omvang van de regeling is dit een belangrijke tekortkoming. Adviezen van de leden van ACORIO zijn een belangrijke aanvulling.[17] In de implementatiefase worden technische realisatie, het verkrijgen van financiering, bankgaranties en uitbetaling belangrijke thema's. Relevante kennis en ervaring op

[12] Bron interviews
[13] Bron interviews
[14] De administratieve organisatie voor tot de implementatiefase is beschreven en vastgesteld. Conform deze beschrijving wordt gehandeld
[15] Het proces is weliswaar opgezet, maar het werkt pas ten dele. Praktijkervaring met deze fases is zeer beperkt
[16] Bron interviews en CV's van medewerkers
[17] Bron interviews

deze gebieden zal geborgd moeten zijn.[18] Als essentiële kennis en vooral ervaring niet in huis zijn, dan vergroot dat de kans dat risico's bij implementatie en exploitatie over het hoofd worden gezien.[19]

Aanvraag



<u>Ownership bij aanvragende Centrale Overheid</u>

Uitgangspunt voor de aanvraag is dat de Centrale Overheid van een ontwikkelingsland de aanvragende partij is en het *ownership* heeft van de projectaanvraag. In de opzet van het proces wordt vanaf het begin af aan ook ruimte gegeven voor initiatieven van private partijen.[20] Uit de onderzochte dossiers en uit de gehouden interviews kwam naar voren dat de ruimte die er is, wordt ingevuld door de private initiatiefnemer en/of consultant. Een private Initiatiefnemer is volgens de Beleidsregels 2009 een partij die ongevraagd een projectvoorstel bij de Centrale Overheid indient. Uiteindelijk is in de werking van het aanvraagproces de private initiator en/of consultant de stuwende kracht bij een project.[21] De Centrale Overheid is vanuit het perspectief van de private initiatiefnemers en/of consultants dan een 'tussenstation' voor de uiteindelijke aanvraag.

> **Voorbeeld**: het duurzaam ontmantelen van zeeschepen in Chittagong, Bangladesh (10/BD/21). Het slopen van zeeschepen is een belangrijke economische activiteit in de regio Chittagong. De uitvoering daarvan vindt zeer milieubelastend plaats. Het Nederlandse bedrijf Greendock BV is naar Bangladesh gegaan en heeft daar een lokaal kantoor opgezet. Door het lokale kantoor is een projectvoorstel gemaakt, dat vervolgens aan het Ministry of Environment and Forestry is gepresenteerd. Het ministerie was zeer positief vanwege de verbetering voor het milieu. Greendock heeft vervolgens een haalbaarheidsstudie uitgevoerd en heeft daarna voor het Ministerie een projectvoorstel voor ORIO opgesteld. Het Ministerie heeft vervolgens dit voorstel ingediend bij AgNL.

Bij een proces dat door buitenstaanders als complex en moeilijk wordt ervaren, zijn Nederlandse bedrijven en consultants die de weg weten in Den Haag, ook in het voordeel bij het aanvragen van een schenking voor de ontwikkelingsfase. Zij kunnen daardoor buitenlandse overheden sneller en beter adviseren en aansturen.[22]

---

[18] Idem
[19] In de literatuur valt dit onder het *agencyproblem*
[20] 2009 nr 47; 10 maart 2009, Bijlage Beleidsregels Schenkingsfaciliteit ORIO, par 12
[21] Bron interviews en self-assessment Orio-team
[22] Idem

Bij de aanvraag moet de Centrale Overheid een soort Letter of Intent (LoI) met betrekking tot de restfinanciering afgeven. Met zo'n verklaring wordt vooralsnog weinig commitment gegeven en deze wordt vooral procedureel ingegeven om de aanvraag van een schenking te ondersteunen. Er ontstaat bij het afgeven van de LOI nog geen verplichting. Probleem is dat verklaringen worden afgegeven waarvan het onduidelijk is of deze later waargemaakt kunnen worden. Het realiseren van de restfinanciering is een belangrijke oorzaak van vertraging voordat de implementatiefase van start kan gaan.[23]

Het uitgangspunt van het *ownership* bij de aanvragende Centrale Overheid komt weinig uit de verf. De oorzaken zijn:

- Veel eisen en randvoorwaarden van ORIO, waardoor de regeling voor een buitenstaander erg complex is.
- De benodigde competenties zijn niet altijd aanwezig.[24]
- Doordat private initiatiefnemers ongevraagd projectvoorstellen bij de Centrale Overheid kunnen indienen is er de mogelijkheid dat projecten worden geselecteerd op basis van opportuniteit en niet vanwege prioriteit.

Wie eerst komt, die het eerst maalt

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, werd in 2012 de beoordeling en selectieprocedure aangepast in 'wie eerst komt, die het eerst maalt'. Voordeel van deze aanpassing is, dat deze wijze van selectie transparanter is geworden door toetsing op minder subjectieve criteria. Een nadeel is dat er minder op kwaliteit wordt beoordeeld. Bij het procesonderdeel 'beoordeling en selectie' komt het effect van 'wie eerst komt, die het eerst maalt' op de kwaliteit van de geselecteerde projecten aan de orde.

De aanvraagronde staat volgens de regels van 2012 open totdat het budget is toegedeeld aan geselecteerde projecten. Door de vele aanvragen waren de rondes vanaf 2012 al na een paar dagen gesloten. Zo ging de aanvraagronde van voorjaar 2013 op 30 mei 2013 open en werd op 4 juni 2013 na 4 werkdagen het plafond al bereikt. Het tijdig indienen is door sommige aanvragers ervaren als "met de slaapzak voor de deur liggen".[25]

Voorstellen die daarna binnenkwamen werden op een wachtlijst geplaatst. Plaatsing op de wachtlijst geeft echter weinig zekerheid of het project alsnog in behandeling wordt genomen.

Zoals bij alle aanvragen voor financiële tegemoetkoming is er een prikkel om op de beoordelingscriteria de gewenste antwoorden te geven bij de aanvraag.[26] Daarnaast

[23] Bron interviews
[24] Bron interviews
[25] Bron interviews
[26] Interviews met Ecorys en AidEnvironment: projecten met een ervaren consultant die kennis heeft van de criteria en de wijze

is er de prikkel om een veel uitgebreidere aanvraag te doen dan bij de opzet van ORIO voor ogen stond.[27] Als de Nederlandse overheid een hoger percentage schenkt voor de ontwikkelingsfase en een lager percentage schenkt voor de implementatie, dan is het financieel aantrekkelijk activiteiten te verschuiven van de implementatiefase naar de ontwikkelingsfase. Ook bij de consultants en private initiators zal deze drive aanwezig zijn.

Beoordeling en selectie

Voorbeeld: Duurzaam ontwikkelingsprogramma voor water en sanitair in eThekwini, Zuid-Afrika. Op 15 mei 2009 wordt de aanvraag ingediend door het Department of Water Affairs and Forestry van de centrale overheid van Zuid-Afrika. Het project heeft als doel adequate faciliteiten voor water en sanitatie te realiseren voor 754 duizend inwoners die in informele wijken in eThekwini wonen. In eerste instantie wordt de aanvraag afgewezen omdat het dossier incompleet is. Dat besluit wordt op 15 juni 2009 gestuurd aan het Department of Water Affairs and Forestry. In twee weken wordt de ontbrekende informatie alsnog nagezonden. AgNL krijgt op 30 juni 2009 een bericht van de Nederlandse ambassade met een advies over de aanvraag. Intern AgNL wordt advies ingewonnen over de technische aspecten van de aanvraag en extern wordt advies aangevraagd bij Ecorys en AidEnvironment over de financiële, economische en de MVO-aspecten van de aanvraag. Eind augustus 2009 zijn de adviezen daarover binnen. Er worden kritische opmerking geplaatst bij de wijze waarop verouderde asbest leidingen worden verwijderd en bij planning. Financieel-economisch zijn er ook de nodige kanttekeningen, waaronder de commerciële haalbaarheid van het project. Medio oktober 2009 gaat er een brief naar de aanvrager dat AgNL voornemens is de aanvraag positief te beoordelen, maar dat er nog wel vragen zijn die beantwoord moeten worden. Om volledige duidelijkheid te krijgen brengt een medewerker van AgNL begin november een tweedaags bezoek aan Zuid-Afrika. In december 2009 kijkt ook nog een *expert team*, dat op basis van een tender is geselecteerd, kritisch naar de opzet van het project. Het *expert team* concludeert positief over het project. Op 12 maart 2010 wordt het project voorgelegd aan ACORIO in de rangschikking voor selectie. ACORIO is vooral te spreken over het *Pro-poor* aspect van dit voorstel. Het project wordt geselecteerd met een aantal aanvullende eisen om meer inzicht te krijgen.

Onderstaande tabel (tabel 11) geeft de criteria aan volgens de beleidsregels 2009 en 2012 aan de hand waarvan projecten worden beoordeeld. Bij een aantal criteria wordt hierna stilgestaan.

van beoordeling scoren over het algemeen beter. AidEnvironment ziet dit vooral bij de sociale aspecten. In andere interviews werd ook gewezen op de toelichting op het pro poor-aspect van het voorstel

[27] Bron interviews

Tabel 11 – Beoordelingscriteria beleidsregels 2009 en 2012

Beleidsregels 2009	Beleidsregels 2012
<u>Formele eisen en drempelcriteria:</u> ▪ Complete aanvraag in het Engels bij AgNL tijdens de aanvraagperiode ▪ Ingediend door een Centrale Overheid van een land dat voorkomt op de Landenlijst ▪ Projectvoorstel voor de hele levenscyclus ▪ Projectkosten minimaal EUR 2 mln en maximaal EUR 60 mln ▪ Commercieel niet haalbaar ▪ Financieel haalbaar ▪ Duurzaam leenbeleid: voldoen aan minimum concessionaliteitseisen van IMF of/of Wereldbank en in lijn met beleid voor ontvangend land ▪ Inkoop moet voldoen aan OESO Good Procurement Practices ▪ Betrokken partijen moeten voldoende ervaring hebben	<u>Formele eisen:</u> ▪ Complete aanvraag in het Engels bij AgNL tijdens de aanvraagperiode ▪ Ingediend door een Centrale Overheid van een land dat voorkomt op de Landenlijst ▪ Projectvoorstel voor de hele levenscyclus ▪ Projectkosten minimaal EUR 2 mln en maximaal EUR 60 mln ▪ Commercieel niet haalbaar ▪ (*Financieel haalbaar is verschoven naar criterium 'duurzaamheid')* ▪ Inkoop moet voldoen aan OESO Good Procurement Practices ▪ (*Kennis en ervaring van betrokken partijen is verschoven naar criterium 'duurzaamheid'*)
<u>Inhoudelijke criteria:</u> ▪ Bijdrage aan de economische groei ▪ Bijdrage aan de ontwikkeling van huishoudens, individuen en/of private sector ▪ Pro-poor: mate waarin armere bevolkingsgroepen profiteren van de baten van het project ▪ Haalbaarheid en duurzaamheid: aanpak, contractvorm, inbedding in omgeving, Bevoegd Gezag kan voorziene rol realiseren, risicoprofiel ▪ Sociale en milieueffecten ▪ MKB-relevantie	<u>Criteria:</u> ▪ Relevantie: oplossen van een probleem ▪ Economisch rendement ▪ Effectiviteit: toegang tot infrastructuur door huishoudens, individuen en/of private sector ▪ Ontwikkelingsimpact: bijdragen aan Human Development en/of ontwikkeling van de private sector ▪ Efficiëntie: kwalitatieve en kwantitatieve afweging van kosten en baten ▪ Duurzaamheid: sociaal, milieu, financieel, operationeel, inbedding in omgeving

<u>Commercieel niet haalbaar.</u>

Voorbeeld: Verbetering straatverlichting in 14 gemeenten in Montenegro. Een projectvoorstel wordt ingediend door de centrale overheid van Montenegro om in 14 gemeenten de straatverlichting te verbeteren. De totale projectkosten zijn EUR 7,2 mln. en aan ORIO wordt een schenking van EUR 2,0 mln. gevraagd. De commerciële haalbaarheid wordt als volgt beoordeeld door Ecorys: "*The project is accepted as commercially non-viable. In general public lighting projects are not commercial viable. This project does not generate direct revenues rather it provides cost savings. While the project could in theory generate direct revenues through e.g. taxation, this would unlikely generate sufficient funds to recover total project costs within 10 years*." Het projectvoorstel wordt later in het proces wel afgewezen, omdat het te laag scoort op economische ontwikkeling, pro-poor en MKB-relevantie.

Over het criterium commerciële haalbaarheid bleek soms verschil van mening te bestaan tussen medewerkers van Ecorys en van Agentschap NL over de interpretatie van dit criterium. Dat verschil van inzicht manifesteerde zich bij projecten op het gebied van algemene nutsvoorzieningen (water, energie). Weliswaar kwam

deze discussie maar bij twee projecten naar voren, maar de discussie heeft wel een enigszins principieel karakter en daarom relevant voor een bredere beoordeling.

Voor de beoordeling wordt de OECD Ex ante Guidance for Tied Aid gebruikt.[28] Zie bijlage 8 voor meer relevante internationale regelgeving. De discussie richt zich op de vraag of bij de beoordeling van “appropriate pricing” wel of niet gekeken mag worden naar de context, waarin prijsverhogingen als politiek onhaalbaar worden geacht. Het ORIO-team stelt zich op het standpunt dat ook de context in beschouwing moet worden genomen, terwijl ECORYS dat niet vindt.

In de procesgang heeft het ORIO-team het laatste woord.[29] Bij de beoordeling geeft het expliciet aan dat is afgeweken van de visie van Ecorys. Met dit standpunt blijft er een principiële vraag openstaan, namelijk of door het ontbreken van een prikkel bij de aanvragende overheid voor aanpassing van de tarifering, mede met OS-middelen tarieven voor nutsvoorzieningen laag worden gehouden.[30] De keerzijde is of Nederland zich via ORIO moet mengen in het beleid van de landen op deze terreinen

IMVO-aspecten

Bij de beoordeling en implementatie van ORIO-projecten zijn normen voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) kaderstellend. Het IMVO-kader waaraan ORIO zich houdt en hoe zij daaraan in haar processen gestalte geeft wordt hieronder kort beschreven.

> **Voorbeeld:** Elektrificatie van plattelandsdistricten in Tanzania. Voorgesteld wordt het elektriciteitsnet op het platteland in Tanzania uit te breiden. Daartoe moeten onder andere bestaande generatoren worden vervangen door generatoren met een grotere capaciteit. In het voorstel worden dieselgeneratoren gebruikt. De vraag is of niet gekozen had kunnen worden voor een meer duurzame oplossing. Door AidEnvironment wordt bij de beoordeling (voor zover mogelijk) ook gekeken naar de lokale context. Een oplossing met lokale zonnepanelen met accu’s zou niet duurzaam beheerd kunnen worden. Ook gaat het om een groot oppervlakte, waardoor bewaking van de installaties niet goed mogelijk is. Daarom wordt ingestemd met een oplossing met generatoren die werken op brandstof. Wel wordt gevraagd in de ontwikkelingsfase uit te zoeken of biobrandstof in plaats van diesel mogelijk is.

ORIO gebruikt een gestandaardiseerd IMVO-kader dat is vastgelegd met de Kamerbrief over IMVO-kaders voor het bedrijfsleven instrumentarium van 6 maart 2013. Dit kader is van toepassing op alle met ODA (Official Development Assistance) gefinancierde centrale programma’s voor samenwerking met het lokale en internationale bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking.

Het nieuwe IMVO-kader bouwt voort op het eigen IMVO-kader van het ORIO-programma. Uit haar “procesbeschrijving incorporatie IMVO” en de daarbij behorende Annexen wordt duidelijk dat ORIO als voornaamste internationaal kader

[28] Uit interviews kwam geen goede verklaring voor het toepassing van deze OECD- regeling voor gebonden hulp.
[29] ACORIO ging mee met de redenering van de beoordeling
[30] Dit is een *free rider* probleem dat wordt aangekaart.

voor haar IMVO beleid de volgende set van afspraken hanteert: ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work en de ILO conventies nummer 105, 138 en 182, de IFC Performance Standards, de OECD Guidelines for Multilateral Enterprises en de FMO Exclusion List. Daarnaast zijn de afspraken zoals gemaakt in het kader van OESO-Arrangement en OESO-DAC van belang.

IMVO is een formeel kader. Bij de beoordeling van de aanvragen wordt hier goed naar gekeken. AidEnvironment is als externe beoordelaar hierbij betrokken. Bij de oordeelsvorming wordt voor zover mogelijk gelet op lokale omstandigheden. Die mogelijkheid is wel beperkt doordat de beoordeling uitsluitend plaatsvindt op basis van desk research en indirecte informatie over de lokale omstandigheden. Op basis van oordeelsvorming worden voorbehouden c.q. aanvullende eisen gesteld op dit gebied bij het toekennen van schenkingen.[31]
De vraag die in dit verband opkomt is, hoe men de lokale situatie goed kan beoordelen (zonder een bezoek aan de landen en projecten te brengen) en op adequate wijze kan toezien op de naleving van deze regels. Op basis van de gestandaardiseerde vragenlijst “Embassy Advice for ORIO projects” wordt door AgNL een beperkt aantal vragen aan de Ambassade gesteld met betrekking tot *environmental* en *social impact*. Deze hebben echter betrekking op de van toepassing zijnde lokale regelgeving maar er wordt niet expliciet gevraagd naar de opinie van de Ambassade m.b.t. het voldoen van het project aan deze regelgeving. Het is overigens de vraag of de Ambassade de juiste expertise heeft om dit te kunnen inschatten. De aanwezige expertise zal per post verschillen. Zowel consultant als uitvoerder hebben primair een belang bij de voortgang van het project en zullen over het algemeen pas melding van schendingen maken indien dit de voortgang van het project belemmert of schadelijk is voor hun eigen positie. Het is tevens mogelijk dat het sanctioneren van schendingen van het IMVO-kader een nadelig effect heeft op de relatie met het ontvangende land.

Pro-poor
Bij de behandeling van de ORIO-faciliteit in 2009 in de Tweede Kamer zegt de minister dat projectvoorstellen worden getoetst op ontwikkelingsrelevantie waarbij aangesloten moet worden op armoedestrategieën.[32] In de beleidsregels 2009 is dat uitgewerkt met het pro poor-criterium. Belangrijk is dat de armere bevolkingsgroepen toegang krijgen tot de infrastructuur. Bij de Beleidsregels 2012 is het pro-poor criterium vervallen, omdat beoordeling niet eenduidig mogelijk was. Daarmee is invulling van het begrip ontwikkelingsrelevantie met focus op de armsten, zoals in 2009 bedoeld, vervallen. In plaats daarvan is het begrip ontwikkelingsimpact ingevoerd, dat is uitgewerkt in private sector ontwikkeling en *human development.*

[31] Op basis van dossieronderzoek en interviews
[32] Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 V, nr 151, pag 5

Dat zijn meer generieke begrippen, waardoor projecten eerder worden goedgekeurd die bijdragen aan de ontwikkeling voor een bredere groep.

MKB-relevantie

Bij de Beleidsregels 2009 is een onvoldoende score voor MKB-relevantie geen reden om een project af te wijzen, terwijl bij andere criteria een onvoldoende wel reden is voor afwijzing. Dat is opmerkelijk, omdat juist MKB-relevantie een leidend principe was bij het opzetten van de ORIO-faciliteit. Bij de Beleidsregels 2012 vervalt MKB-relevantie als criterium. Met het laten vallen van dit criterium wordt in de uitwerking afstand genomen van een van de oorspronkelijke uitgangspunten.

Rangschikking en selectie volgens de beleidsregels 2009

Uit dossiers en interviews blijkt dat de oordeelsvorming en rangschikking zorgvuldig gebeurt. Aan de rangschikking ligt een door het ORIO-team onderbouwde beoordeling en score ten grondslag. Rangschikking en onderbouwing worden besproken met ACORIO. De argumentatie wordt in bepaalde gevallen naar aanleiding hiervan aangepast. Gegeven de beleidsregels wordt getracht op inhoudelijke argumenten kwalitatief de beste projecten te selecteren. Een punt van kritiek is dat projecten uit verschillende sectoren moeilijk tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Criteria als ‘duurzaamheid’ en ‘haalbaarheid’ zijn in principe sector neutraal. Uit interviews met respondenten uit het bedrijfsleven blijkt dat de wijze waarop meer subjectieve criteria als ‘pro-poor’ en MKB-relevantie’ worden beoordeeld moeilijk te objectiveren zijn. Aanvragers hebben geen idee hoe de uitkomst van de beoordeling op deze criteria uitpakt.[33] Ook in de overwegingen van ACORIO komt tot uiting dat op beide criteria het lastig is eenduidig te oordelen. De initiële opzet van ORIO is ambigue door meerdere uitgangspunten te willen volgen. Daardoor is er geen eenduidige lijn te trekken in de beoordeling.

Rangschikking en selectie volgens de beleidsregels 2012

In 2012 is het ‘wie eerst komt, die het eerst maalt’ principe ingevoerd. Bij de beoordeling wordt uitgegaan van twee mogelijkheden: een project is voldoende of onvoldoende van kwaliteit. Effect is dat ook projecten met een “zesje” worden toegelaten, terwijl een project met een “ruime acht” in de wachtrij kan worden geplaatst. Mocht het kwaliteitselement in de toekomst echter toch worden teruggebracht, dan zou dat bij voorkeur samen moeten gaan met het instellen van een beroepsmogelijkheid voor aanvragers om transparantie ten aanzien van de beoordeling te waarborgen. Echter omdat in de huidige procedure de overheden van ontwikkelingslanden de aanvrager zijn is dit in de huidige opzet moeilijk te realiseren.

Bij selectie conform de beleidsregels 2009 door rangschikking op basis van kwaliteit was de periode van openstelling niet gerelateerd aan een budgetplafond. Bij selectie

[33] Bron interviews

volgens de beleidsregels 2012 door ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ is het bereiken van het budgetplafond wel relevant voor de openstelling van de aanvraagronde. Bij een grote vraag naar schenkingsgelden voor publieke infrastructuur is het effect dat bij de aanvraagronde het budgetplafond zeer snel wordt bereikt. Zo ontstaat extra onzekerheid bij de aanvragers, in de eerste plaats door de zeer korte openstelling van de ronde en in de tweede plaats doordat niet gegarandeerd is dat een kwalitatief goed project wordt toegelaten. Geplaatst worden in de wachtrij biedt namelijk geen enkele zekerheid dat het project uiteindelijk wordt toegelaten.

Doordat zo snel het budgetplafond was bereikt is het tijdig kennis hebben van die procedure en tijdig de juiste antwoorden op het aanvraagformulier weten te realiseren essentieel voor selectie. Wie ingevoerd is in de werking van de ORIO-faciliteit heeft dat voordeel. De prikkel die ‘wie eerst komt, die het eerst maalt’ met zich meebrengt bij een beperkt budget is, dat vooral aanvragen die worden begeleid door consultants, die ingevoerd zijn in deze procedure bij AgNL, projecten weten binnen te halen door snel te voldoen aan de minimale kwaliteitseisen.[34] Bij de interviews onder bedrijven bestond geen duidelijke voorkeur voor een specifieke selectieprocedure. Beide procedures hebben voor- en nadelen en met de huidige systematiek kunnen de meeste bedrijven goed leven.

<u>ACORIO</u>

Door de brede samenstelling kan ACORIO projecten vanuit verschillende invalshoeken belichten. Leden van ACORIO hebben een lange ervaring en staat van dienst op het gebied van internationale samenwerking (praktijk en wetenschap), aannemerij, projectontwikkeling en financiering. ACORIO is een adviescollege en adviseert op basis van consensus. De expertise van de leden van ACORIO op het gebied van financiering en infrastructuur is van groot belang mede om de beperkte expertise van het ORIO team aan te vullen. Uit het onderzoek bleek het belang van het educatie-effect van ACORIO voor het ORIO team. Daarnaast heeft ACORIO het recht de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren over zaken die de ORIO-faciliteit raken. Van dat recht is regelmatig gebruik gemaakt. Zo adviseert ACORIO over de aanpassing van de beleidsregels en spreekt zich uit over het belang van het bewakten van de integriteit bij projecten.[35]

<u>Langjarige claim op begroting</u>

Projecten die zijn goedgekeurd voor de ontwikkelingsfase kunnen in principe niet geweigerd worden bij de beoordeling voor de implementatiefase (ceteris paribus) wanneer deze blijven voldoen aan de criteria. Deze systematiek legt derhalve een langjarig groot beslag op toekomstige kasruimte.

[34] Bron interviews en Self-assessment Orio-team

[35] Brief ACORIO aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking, 15 juli 2010

Ontwikkelingsfase en tweede beoordeling



In de ontwikkelingsfase wordt het projectplan opgesteld. De eisen aan het projectplan staan in de schenkingsovereenkomst voor deze fase en het daarbij behorende Input&Outputplan. AgNL beoordeelt op basis van het projectplan of het project in aanmerking komt voor een schenking voor de implementatie- en exploitatiefase.

<u>Kosten ontwikkelingsfase</u>

Voorbeeld: Kosten ontwikkelingsfase van ziekenhuis in Nicaragua. Totale projectkosten zijn EUR 50,1 mln. Als schenking wordt EUR 17,8 mln. gevraagd. Daarvan is EUR 427K bestemd voor de ontwikkelingsfase. Dat is 2% van het totale schenkingsbedrag. Dit bedrag wordt besteed aan de consultants die het projectplan uitwerken. De producten die worden geleverd zijn onder andere een Input&Output plan, een herzien ontwerp, een lijst van benodigde apparatuur en inventaris, een haalbaarheidsstudie, uitwerking van het programma van eisen en een plan voor de implementatie. De kosten van deze ontwikkelingsfase zijn relatief laag, omdat een bestaand voorontwerp als vertrekpunt is gekozen en geen compleet nieuw ontwerp behoefde te worden opgesteld.

Tabel 12 laat zien dat gemiddeld zo'n 5% van de schenkingen wordt besteed aan de ontwikkelingsfase. Bij 66 geselecteerde projecten gaat het om ruim EUR 36 mln., wat neerkomt op gemiddeld ruim EUR 550.000,-- per project. De spreiding is echter groot, wat samenhangt met de schaal van het project en de sector. Daardoor kan geen eenduidig oordeel worden gegeven over het gemiddelde percentage van de projectkosten dat nodig is voor de ontwikkelingsfase. In het proces vindt een prijscheck plaats door SGS. Over het algemeen leidt die prijscheck tot een lagere verplichting dan in het projectbudget is geraamd. De kwaliteit van de prijscheck komt aan de orde bij de beoordeling van SGS in het kader van deze review.

Tabel 12 – Overzicht schenkingen per sector

Sector	Ontwikkelingsfase (in EUR)	Implementatiefase (in EUR)	Exploitatiefase (in EUR)	Totaal	%
Civil works	-	-	-	**-**	0.0%
Communication	-	-	-	**-**	0.0%
Energy	1,831,556	25,045,403	7,372,680	**34,249,639**	4.6%
Environment	447,450	4,356,582	1,615,849	**6,419,880**	0.9%

Social services	9,011,935	117,412,874	36,297,127	**162,721,935**	22.0%
Transport	4,587,320	129,357,966	18,322,562	**152,267,848**	20.6%
Water	20,500,557	328,284,993	36,285,934	**385,071,483**	52.0%
Totaal	**36,378,817**	**604,457,817**	**99,894,151**	**740,730,785**	
%	4.9%	81.6%	13.5%		

Rol van consultants

Bij veel projecten is de private initiator of consultant de trekker van de ontwikkelingsfase.[36] Bij de beschrijving van de aanvraag is deze rol beschreven. De kwaliteit van de consultant is wisselend.

Voorbeelden: Bij de ontwikkeling van het ziekenhuis in Nicaragua is een ervaren Nederlandse consultant betrokken. Door uit te gaan van een bestaand voorontwerp en artsen en personeel te betrekken komt relatief snel en goedkoop een plan op tafel. Bij het duurzame ontwikkelingsprogramma voor water en sanitair in eThekwini, Zuid-Afrika was de consultant onervaren. Zo was de ingediende aanvraag niet compleet en waren onderdelen van het voorstel onduidelijk of niet goed. Het proces van vragen en antwoorden dat als gevolg daarvan ontstond leidde tot vertraging.

Financiering

Een goede onderbouwing van de financiering ontbreekt vaak in de ontwikkelingsfase.[37] In dit stadium van een project is dit niet geheel onlogisch omdat het project nog ontwikkeld moet worden. Dat laat onverlet dat initieel beoordeeld moet worden of er een goed onderbouwd financieel plan is met duidelijkheid over de financieringswijze.

Bij projecten voor MOL's, waar in de regel een schenking van 100% voor de ontwikkelingsfase wordt verstrekt, wordt de overheid over het algemeen pas actief aan het eind van het ontwikkeltraject als ook de restfinanciering ingevuld moet worden.[38] Pas bij het feitelijk arrangeren van de restfinanciering wordt commitment door de overheid een noodzaak. Doordat initieel de onderbouwing van de financiering onvoldoende aandacht krijgt, heeft dit mogelijk grote gevolgen voor de haalbaarheid van een project of treden er vertragingen op.[39]

Voorbeeld: Een project in Gambia voor watervoorziening in een aantal provinciale steden was geselecteerd en vergevorderd in de ontwikkelingsfase. De totale schenking zou EUR 14 mln. zijn. De Gambiaase overheid moest voor de restfinanciering zorgen. Uiteindelijk moest het project worden stopgezet omdat de restfinanciering niet gerealiseerd kon worden.

[37] Idem
[38] Bron interviews en Self-assessment van het ORIO-team
[39] Op basis van onderzochte projecten en interviews

Betrokkenheid Nederland versus *ownership*

Een projectvoorstel en het daarop volgende projectplan worden breed getoetst. Een project wordt aan het eind van de ontwikkelingsfase geselecteerd voor de implementatie als het projectplan aan de voorwaarden die vanuit ORIO worden gesteld heeft voldaan. Deze betrokkenheid bij en de voorwaardelijkheid voor de selectie kan ook als een zekere verantwoordelijkheid worden opgevat. Als bij de implementatie of exploitatie het project niet aan de verwachtingen van het land voldoet is het denkbaar dat in zo'n geval de aanvragende overheid naar Nederland kijkt met de opmerking dat Nederland het project heeft goedgekeurd en daarmee heeft ingestemd met de uitwerking. *De jure* is er alleen een financiële betrokkenheid, het risico is dat *de facto* die betrokkenheid ook betrekking kan hebben op de kwaliteit van de infrastructuur. Dat risico wordt vergroot als er onvoldoende kennis van zaken over de kwaliteit van infrastructuur bij het ORIO-team aanwezig is.

Twee beoordelingen

Projecten worden twee keer aan de hand van dezelfde criteria beoordeeld, respectievelijk het projectvoorstel voor de ontwikkelingsfase en het projectplan voor selectie voor de implementatie- en exploitatiefase. Het hele traject van beoordelen, selecteren en tot stand brengen van de schenkingsovereenkomsten is daardoor langlopend[40] en brengt een zware administratieve last met zich mee. De zwaarte komt door de opzet van de procedure. Het verschil tussen beide beoordelingen is dat tussendoor de ontwikkelingsfase heeft plaatsgevonden. In 2012 is de eerste beoordeling in opzet lichter gemaakt, maar, zoals in de Jaarrapportage 2012 van ORIO staat, is de administratieve zwaarte van de tweede beoordeling daardoor toegenomen.[41] Per saldo is de efficiëntie daardoor niet toegenomen. Bovendien is er een groter risico dat er schenkingen voor de ontwikkelingsfase worden toegezegd aan projecten die bij tweede beoordeling niet worden geselecteerd voor implementatie.

Inzet van externe adviseurs

Bij de beoordeling huurt het ORIO-team externe adviseurs in, omdat de expertise op het gebied van financiële kostenbatenanalyse, specifieke sectorkennis en kennis voor milieu en sociale analyses in onvoldoende mate binnen AgNL beschikbaar is. BuZa kan zich vinden in de externe inhuur. In een interne nota van begin 2009 wordt gesteld "*Er schuilt een risico in de vraag of de EVD kan beschikken over voldoende medewerkers met kennis en ervaring op het gebied van infrastructuur en ontwikkelingssamenwerking. Naar verwachting zal de EVD in staat zijn voldoende kennis in huis te halen. Hiertoe zal ook kennis op dit terrein ingehuurd worden*."[42]

---

[40] Dit wordt nader toegelicht bij bespreking van de doorlooptijden
[41] ORIO Jaarrapportage 2012, pag 8
[42] Ministerie va Buitenlandse Zaken, Beoordelingsmemorandum DDE Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), activiteit 19390; februari 2009.

Naast ingehuurde expertise wordt gebruik gemaakt van adviezen van Nederlandse ambassades.

- *De Nederlandse ambassade in het aanvragende land.* De ambassade wordt advies gevraagd over de relevantie van het voorgestelde project, de context van het project, de competentie van de Centrale Overheid van het aanvragende land, het Bevoegd Gezag dat de beschikking krijgt over de infrastructuur en de Private Initiator. Ook wordt de ambassade gevraagd informatie te leveren over de milieu- en sociale impact van het project, de voorgestelde inkoopprocedure en eventuele aanvullende opmerkingen. De informatie wordt geleverd in een vast format.

  Uit de beoordeelde projectdossiers valt op dat de kwaliteit van de informatie van de posten sterk afhankelijk is van de persoon en diens expertise. Daardoor biedt deze informatiebron geen constante kwaliteit en kan, gelet op de functie van een ambassade, slechts beperkt zijn tot indrukken en waarnemingen en baseert zich veelal niet op een professionele analyse. Daarbij komt dat posten ook een taak hebben bij het bekend maken van de ORIO-faciliteit bij de Centrale Overheid. Bij een onderzocht dossier had de ambassade een rol bij de aanvraag.[43] Nadeel van deze betrokkenheid bij de voorlichting is dat het gevaar bestaat dat vervolgens bij de beoordeling onvoldoende afstand kan worden bewaard.[44]

- *Ecorys en AidEnvironment.* Een consortium van Ecorys en AidEnvironment wordt ingezet voor de financieel-economische beoordeling, de pro-poor toets (tot 2012), de sociale en maatschappelijke aspecten en de milieueffecten van het project. Daarnaast doet Ecorys ook technische beoordelingen.
  De beoordelingen door Ecorys en AidEnvironment worden gedaan door medewerkers met relevante universitaire opleiding en ervaring. Het werkproces en het documenteren van de bevindingen vinden gestructureerd plaats. Bij Ecorys vindt de beoordeling plaats door een sectordeskundige. Bij AidEnvironment worden de beoordelingen hoofdzakelijk gedaan door twee medewerkers, een deskundige op het gebied van sociale vraagstukken en een op het gebied van milieuvraagstukken. AidEnvironment maakt ook gebruik van de Commissie MER.

  De kwantitatieve commerciële, financiële en economische analyses worden door Ecorys gedaan door het berekenen van de interne rentevoet. Een project wordt als positief beoordeeld als de rentevoet meer dan 10% is. Zo nauwkeurig de financieel-economische onderbouwing wordt nagerekend – wat in een vroeg stadium van een project een zekere schijnnauwkeurigheid geeft, zo beperkt is de oordeelsvorming over de restfinanciering. Aan Ecorys wordt niet gevraagd om een inhoudelijk oordeel over de voorgestelde restfinanciering te geven en de

[43] Project 09/SA/01, waar de aanvraag ingediend met een aanbeveling van de Nederlandse ambassadeur
[44] Bron interviews

haalbaarheid hiervan. De laatste deskundigheid is bij Ecorys ook niet voorhanden en is ook niet expliciet gevraagd.[45]

De beoordeling door beide bureaus vindt vooral door middel van desk research plaats. Medewerkers van Ecorys gaven aan dat zij soms moeilijk de problematiek in de lokale context kunnen inschatten. De informatie over de lokale omstandigheden is voor hen te indirect om een oordeel te kunnen geven. Bij AidEnvironment werd dit probleem niet expliciet geuit. Bij AidEnvironment werd wel als nadeel aangegeven de lange doorlooptijden en extra tijdsbeslag door het indirecte proces van vragen en antwoorden. Het inschatten van de consequenties van het project voor het landgebruik vraagt kennis van de specifieke omstandigheden ter plaatse en lokaal recht. Er is een medewerker die dit voor alle landen beoordeeld. Dit wordt gedaan met eigen kennis en ervaring en informatie uit algemene databases. Het is niet waarschijnlijk dat daarmee alle lokale omstandigheden juist worden ingeschat.

Beide bureaus rapporteren via een gezamenlijk document. Oordelen worden daarin onderbouwd. De conceptrapportage wordt gelezen door een kwaliteitsmanager, die er voor moet zorgen dat de rapportages een constante kwaliteit hebben.

De bevindingen van Ecorys en AidEnvironment worden door het ORIO-team verwerkt in hun rapportage. Uit de eerder gememoreerde discussie over commerciële haalbaarheid kwam naar voren dat het ORIO-team naar eigen inzicht kan afwijken van deze bevindingen. De communicatie met externe adviseurs en een centrale rol van het ORIO-team is niet altijd efficiënt. Overigens is het niet geheel duidelijk of een risicoanalyse onderdeel is van de opdracht van deze adviseurs. Het uiteindelijke projectplan voor de implementatiefase besteedt hier eveneens weinig aandacht aan.

- *SGS.* SGS beoordeelt de marktconformiteit van offertes en adviseert bij aanbestedingen die plaatsvinden gedurende de Implementatiefase. Voor de beoordelingen maakt SGS gebruik van een eigen wereldwijd kantorennetwerk, waardoor kennis over tarieven, kosten en tijdsbesteding van producten, goederen en diensten voor bijna alle landen voor handen is. SGS stelt daardoor in staat te zijn de lokale omstandigheden (tarieven van lokale aanbieders en omstandigheden die van invloed zijn op de aangegeven benodigde tijd voor uitvoering van werkzaamheden) in de beoordeling te kunnen meewegen. Daarnaast heeft SGS expertise om de verschillende stappen van aanbestedingsprocedures te beoordelen op voldoening aan de OECD en lokale

[45] Bron interviews

procurement regelgeving. Dit om transparante en eerlijke tender procedures te bevorderen, waarbij value for money wordt behaald.

Het beoordelen van de marktconformiteit van offertes voor de ontwikkelingsfase gebeurt aan de hand van het Input&Outputplan met aanvullende informatie over het projecten en de consultants. Voor buitenlandse consultants wordt het marktconforme tarief getoetst bij het SGS-kantoor voor het betreffende land. Alle kantoren hebben een netwerk van experts met relevante ervaring.
De opgegeven benodigde tijd voor uitvoering van de werkzaamheden wordt getoetst aan de efficiëntie van de voorgestelde projectstappen. Ook daar kan het lokale SGS-kantoor bij betrokken worden. Zijn er sector specifieke zaken, dan wordt advies gevraagd aan een externe expert op dat gebied binnen het netwerk van SGS. Bij toetsing wordt ook gekeken naar aanvullende kosten, zoals dagvergoeding , het aantal vliegreizen en de klasse waarin wordt gevlogen. Naar aanleiding van de opmerkingen van SGS wordt het budget voor de ontwikkelingsfase vastgesteld. Het marktconformiteitscertificaat voor het budget dat SGS afgeeft, dient als advies aan ORIO. SGS is geautoriseerd tot het afgeven van zo'n certificaat.

Tabel 14 in paragraaf 3.4 laat zien dat bij de vijf onderzochte projectdossiers er totaal een besparing is gerealiseerd van EUR 95.000,-- door de prijscheck van SGS, een reductie van 2%. Bij extrapolatie zou zondermeer de conclusie zijn dat de prijscheck kosteneffectief is, dat wil zeggen dat de opbrengst van het bijstellen van het budget door de prijscheck hoger is dan de kosten van SGS.

Aanbesteding



Ontwikkelingsfase

Voor de ontwikkelingsfase zijn in principe de aanbestedingsregels van het aanvragende land van toepassing. Het bevoegd gezag sluit een overeenkomst met een consultant of private initiator voor het adviseren bij het opleveren van de (deel)plannen. Gunning vindt veelal ondershands plaats en niet via een aanbesteding.[46] Het ORIO-team is hierbij niet betrokken en ziet dit als de

[46] Bron interviews

verantwoordelijkheid van het land. Vaak is de private initiator of consultant ook al betrokken geweest bij het opstellen van de aanvraag. Het Input & Outputplan is de basis voor de te ondernemen activiteiten, de benodigde kosten en de planning van de ontwikkelingsfase. Om vast te stellen of de in dat plan genoemde prijzen markconform zijn, wordt door SGS een prijscheck uitgevoerd, zoals hiervoor al is beschreven.

Implementatiefase. Voor de implementatie, exploitatie en onderhoud vindt er in principe wel aanbesteding plaats. Die aanbestedingsprocedure begint feitelijk al in de ontwikkelingsfase met het opstellen van een inkoopplan. Dat plan wordt extern beoordeeld door het NIC, IPA of SGS. De betrokken adviseur bewaakt ook de verdere realisatie door een oordeel te vellen over de aanbestedingsprocedure, -documenten en de gunning. Op basis van die oordelen geeft AgNL wel of niet een verklaring van geen bezwaar af. Er zijn tot nu toe slechts een paar aanbestedingsrondes geweest. Daardoor kan geen algemeen oordeel over de werking worden gegeven.

Aanbestedingsregels

Bij de aanpassing 2012 is een duidelijke hiërarchie aangebracht tussen nationale regels en de OESO-regels op het gebied van aanbestedingen. Nationale regelgeving van de aanvragende overheid voor aanbestedingen is van toepassing mits niet in strijd met de OESO-regels.
Het ORIO-team geeft aan dat de ontwikkelaar niet is uitgesloten van het uitvoeringscontract, voor zover dat niet in strijd is met nationale regelgeving. Door de nationale aanbestedingsregels van het aanvragende land van toepassing te laten zijn, onder de voorwaarde dat niet in strijd met OESO-regels wordt gehandeld, en directe gunning toe te staan, wordt een minder principiële houding ten aanzien van aanbesteding ingenomen.

Het toelaten van de projectontwikkelaar in het aanbestedingstraject voor de uitvoering staat op gespannen voet met internationale regelgeving. Ook in Nederland is deze praktijk niet toegestaan bij aanbestedingen. Het hanteren van deze regel leidt (mogelijk) tot veel onbegrip zowel bij landen als bedrijven.

IMVO-aspecten

ORIO schrijft aandacht voor IMVO voor bij aanbesteding. Bij de gunning dienen IMVO-eisen opgenomen te worden. Ook zijn er uitsluitingsclausules ten aanzien van kinderarbeid en dwangarbeid en moeten partijen een IMVO-beleid hebben en een positief IMVO track record. De aanbesteding dient op transparante en efficiënte wijze te geschieden volgens de nationale regelgeving van de aanvrager met in achtneming van de OESO Good Procurement Practices for Official Development Assistance. Voor aanvang van een aanbestedingsprocedure zal het betreffende conceptcontract

aan AgNL worden voorgelegd om een verklaring van geen bezwaar af te geven[47].

Zoals bij de beoordeling op IMVO-aspecten al is opgemerkt, is het belangrijk waarborgen in te bouwen dat bij de implementatie daadwerkelijk ook gevolg wordt gegeven aan de IMVO-aspecten. Dat vereist een kritische en deskundige aanpak. In het IMVO kader ORIO staat dat de aanvrager hierover rapporteert tijdens de implementatie. Lokale overheden kunnen echter een belang hebben om wel met de mond, maar niet in de praktijk de IMVO-aspecten tot uitvoering te brengen. Het ORIO-team geeft aan dat zij onderzoekt of de onafhankelijkheid van de supervisie is gewaarborgd.

Fasering van het proces en lengte procedures

Het ORIO proces bestaat uit een aantal fasen die weer opgedeeld zijn in verschillende stappen. In tabel 13 is de doorlooptijd volgens de beleidsregels en in de praktijk weergegeven. De gemiddelde doorlooptijd is gebaseerd op de projecten die nu in portefeuille zijn.

Tabel 13 – Doorlooptijden per processtap

Processtap	Werkelijk gemiddelde doorlooptijd	Doorlooptijd Beleidsregels 2012
Ontvangst, beoordeling en selectie van de aanvraag	4 maanden	Max 5-6 maanden
Van selectie voor ontwikkelingsfase tot ondertekenen schenkingsovereenkomst	12 maanden	2-6 maanden
Ontwikkelingsfase, opleveren projectplan	22 maanden	Planning aanvrager
Beoordeling van projectplan		4-6 maanden
Implementatiefase tot ondertekenen schenkingsovereenkomst	4 maanden	Max 2 maanden
Van ondertekening schenkingsovereenkomst t/m gunning	>10 maanden, gemeten t/m 21 september, projecten in deze processtap lopen nog	6-12 maanden
Bouw	Niet van toepassing	Afhankelijk van project
Certificaat definitieve oplevering	Niet van toepassing	Max. 3 maanden
Exploitatie- en Onderhoudsfase	Niet van toepassing	Max 10 jaar
Eindrapport project	Niet van toepassing	Max 3 maanden

De eerste processtap van ontvangst, beoordeling tot en met selectie verloopt in tijd binnen de norm van de Beleidsregels 2012. Vertraging ontstaat er bij het tot stand komen van de schenkingsovereenkomst voor de ontwikkelingsfase. Ook het tot stand brengen van de schenkingsovereenkomst voor de implementatie- en exploitatiefase duurt gemiddeld twee keer zo lang dan genormeerd.

[47] Artikel 12 lid 5 Beleidsregels 2012

Van de projecten waar een eerste aanvang is gemaakt met de implementatiefase is de gemiddelde doorlooptijd tot en met 21 september 2013 3,8 jaar. In deze tijdspanne zijn nog geen projecten daadwerkelijk begonnen met de bouw van infrastructuur. Van de doorlooptijd tot en met september 2013 wordt gemiddeld bijna twee jaar (22 maanden) besteed aan het opstellen van het projectplan en het beoordelen daarvan (i.c. de tweede beoordeling). Dat kan als de kernactiviteit worden genoemd. Gemiddeld gaat nagenoeg anderhalf jaar van de doorlooptijd op aan het tot stand brengen van twee schenkingsovereenkomsten.

De vraag dringt zich op wat het resultaat is van de ruim vier jaar dat de ORIO-faciliteit inmiddels loopt. In de volgende paragraaf komen de resultaten van het proces tot nu toe aan de orde.

In hoofdlijnen is het proces gefaseerd in de volgende fases:

1. Initiatieffase. De initiatieffase resulteert in ruim voldoende aanvragen voor schenkingen. De Nederlandse private initiator, meestal een consultant of ingenieursbureau, is de belangrijkste partij bij de voorbereiding van de aanvraag. Het *ownership* van het ontvangende land komt onvoldoende uit de verf, doordat de complexe ORIO-regeling weinig bekend is in detail en door gebrekkige capaciteit. Bouwers en exporteurs van kapitaalgoederen zijn minder geneigd het initiatief te nemen, omdat zij volgens (inter)nationale aanbestedingsregels dan in principe zijn uitgesloten voor de implementatie. Daardoor wordt een belangrijk deel van de ontwikkelcapaciteit bij Nederlandse bedrijven niet benut.
2. Beoordeling van de aanvraag voor de ontwikkelingsfase. In 2012 is de aanvraagprocedure vereenvoudigd. Momenteel kan nog niet kan worden vastgesteld of de aanvraagvoorbereidingstijd daardoor korter is geworden.[48] Er vindt een zorgvuldige beoordeling plaats op de vastgestelde criteria in de beleidsregels en op basis daarvan worden projecten geselecteerd. Echter, de beoordeling in deze fase is weinig specifiek toegesneden op het zekerstellen van de restfinanciering van infrastructuur. In een later stadium, nl wanneer het projectplan na de ontwikkelingsfase voor implementatie wordt geformuleerd en beoordeeld, leidt de onzekerheid over de restfinanciering mogelijk tot vertraging en uitstel. Deze eerste beoordeling is nodig voor het toekennen van een schenking voor de ontwikkelingsfase. De eerste beoordeling zelf is niet efficiënt, omdat het in opzet en doelstelling overlapt met de latere beoordeling van het projectplan..
3. Ontwikkelingsfase. Deze fase is nieuw ten opzichte van de eerdere ORET-regeling. Naast de ORET-regeling kon gedurende een aantal jaren wel gebruik

[48] In de ORIO Jaarrapportage 2012, pag 8 wordt gesproken van: “waarschijnlijk korter”. Dit kan (nog) niet worden bevestigd.

gemaakt worden van PESP.[49] Het idee bij het betrekken van de ontwikkelingsfase bij ORIO was MOL's te ondersteunen bij projectontwikkeling en projectvoorstellen. In plaats van een faciliteit voor ondersteuning van MOL's is het om onduidelijke redenen een generiek onderdeel geworden met een eigen beoordelingsregime. Het betreft een 50% of 100% schenking die het voor de betrokken partijen interessant maakt om voorstellen in te dienen. Nederlandse consultants en private initiators die meestal de aanvraag voorbereiden, zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de ontwikkelingsfase. Zij hebben een prikkel om zoveel mogelijk activiteiten in de ontwikkelingsfase onder te brengen. Zoals bij de initiatieffase is aangegeven, is er buiten de consultants geen stimulans voor bedrijven om aan de ontwikkelingsfase mee te doen. Bij kostenefficiëntie van de faciliteit is ook opgemerkt dat deze fase in opzet niet efficiënt is. Dat betreft zowel de daarbij behorende apparaatsuitgaven als de programma-uitgaven.

4. Beoordeling van het projectplan. Na de ontwikkelingsfase wordt een projectplan voorgelegd voor een tweede beoordeling. Zoals bij de beoordeling van de aanvraag is opgemerkt, is deze fase niet efficiënt omdat in opzet en doelstelling er dubbele beoordeling plaatsvindt. De administratieve last en doorlooptijd maken de beoordeling zwaar.
5. Implementatiefase. De werkwijze voor deze fase is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Opzet en bestaan van de procedure zijn aanwezig. De werking moet nog gaan blijken. Het review team vraagt zich of er wel voldoende kennis aanwezig is om naar financieringsvraagstukken te kijken tijdens de uitvoering. Over de effectiviteit van deze fase kan nog geen uitspraak worden gedaan, omdat er nog nauwelijks projecten in deze fase zitten.
6. Exploitatie- en Onderhoudsfase. Ook over deze fase kan nog geen uitspraak worden gedaan, omdat geen enkel project zover is.

[49] Deze ontwikkelingsfase van de ORIO-faciliteit is niet helemaal te vergelijken met het eerdere Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP). PESP was een programma voor ondersteuning bij investeringsvoorbereidingsstudies en haalbaarheidsstudies van Nederlandse ondernemingen. Hoewel PESP een ruimere werking had dan alleen infrastructuur, kon een onderneming PESP aanwenden voor de ontwikkeling van infrastructuur. Sommige ORET-financieringen waren voorafgegaan van PESP studies. PESP subsidieerde 50%, ORIO schenkt 50% tot 100%.

3.4. Ondernomen activiteiten en resultaten portefeuille

In het kader van de review zijn acht projectdossiers onderzocht, te weten vijf projectdossiers van toegewezen projecten en drie dossiers van afgewezen projecten. Eén van de vijf geselecteerde projecten was een PPP-project dat hierna separaat wordt beschreven met betrekking tot de financieringsaspecten. De meeste bevindingen uit het dossieronderzoek hebben betrekking op de procesanalyse en die bevindingen zijn hiervoor al beschreven. De bevindingen met betrekking tot verwachte resultaten zijn in deze paragraaf samengebracht.

Ondernomen activiteiten

Tot op heden zijn er alleen nog middelen ingezet voor projecten die zich in de ontwikkelingsfase bevinden. Het doel van de ontwikkelingsfase is om de basis te leggen voor de implementatie- en exploitatiefase van de projecten, dat wil zeggen om een goed projectplan voor de implementatie en O&M fase te ontwikkelen. Om dit doel te bereiken zullen de betrokken partijen, zoals consultants, engineers en lokale partijen, activiteiten en studies ondernemen, resulterend in een totaalpakket van op te leveren deliverables. Deze outputs bestaan uit specifieke (deel-)rapporten en het projectplan. In de resultaatketen is de output gedefinieerd als “goed functionerende publieke infrastructuurprojecten”. In deze review kunnen wij slechts beoordelen of de uitvoering van ORIO-faciliteit tot op heden uitzicht biedt op goed functionerende publieke infrastructuurprojecten die tot de beoogde outcome en impact zullen leiden. In deze fase van het ORIO-programma zijn er dus geen daadwerkelijke outputs, outcome of impacts zoals gedefinieerd in de resultaatketen.

De te ondernemen activiteiten per output/deliverable worden in het in & outputplan (opgeleverd in ontwikkelingsfase) in hoofdlijnen beschreven. Elk project heeft specifieke te ondernemen activiteiten, echter op basis van de dossieranalyse kan gesteld worden dat er veel generieke elementen zijn. Voorbeelden van te ondernemen activiteiten in de ontwikkelingsfase:

- Uitvoeren van projectmanagement activiteiten en coördinatie.
- Opzetten van de projectorganisatie.
- Opstellen en voorbereiden van projectplanning en gedetailleerd implementatieplan.
- Uitvoeren van een socio-economisch enquête en hervestiging actieplan.
- Opstellen van de basic design.
- Uitvoeren van environmental impact assessment.
- Uitvoeren van kasstroomanalyse en opzetten van financieringsplan.
- Opstellen van aanbestedingsplan.
- Voorbereiding van exploitatieplan.
- Opzetten van trainingsplan.
- Voorbereiding van het terrein.
- Verkrijgen van benodigde goedkeuringen van de overheid.

Het uitvoeren van deze activiteiten omvat o.a. het verzamelen van informatie uit primaire en secondaire bronnen, het uitvoeren van desk research, uitvoeren van workshops en enquêtes, field research en analyses.

De bereikte resultaten van de ondernomen activiteiten/studies zijn de opgeleverde output/deliverables in de vorm van uitgewerkte plannen en rapporten en het definitieve projectplan. Het uiteindelijk resultaat is daarmee een afgeronde ontwikkelingsfase die de basis legt voor de implementatie- en exploitatiefase. Voorbeelden van op te leveren rapporten:

- Milieu- en maatschappelijk beoordelingsrapport;
- Voorlopig/gedetailleerd design rapport;
- Financieel rapport, inclusief o.a. financieringsplan, kasstroomoverzicht, audit rapporten en, beoordeling van financiële en economische haalbaarheid;
- Plan voor de implementatiefase, inclusief o.a. begrotingsplan, inkoopplan, risico analyse en training plan;
- Uitgewerkt plan voor de exploitatiefase.

Van de vijf bestudeerde projectdossiers zijn er drie projecten (09/VN/22, 10/NI/21 en 10/TZ/01) die de ontwikkelingsfase compleet hebben afgerond en waarbij alle benodigde rapporten en plannen zijn opgeleverd. Bij project 09/SA/01 is de ontwikkelingsfase zo goed als afgerond. De laatste betaling wordt geeffectueerd zodra het finale rapport wordt opgeleverd. Project 10/MZ/21 (het geselecteerde PPP-project) zit nog middenin de ontwikkelingsfase.

Verwachte resultaten

De geplande resultaten van de geselecteerde projecten op het niveau van gerealiseerde publieke infrastructuur en verbeterde toegang tot en gebruik van de infrastructuur worden beschreven in de projectaanvragen en in het uiteindelijke projectplan. In bijlage 10 is een beknopte beschrijving opgenomen van geplande resultaten met betrekking tot infrastructuur van de door Carnegie bestudeerde dossiers. Deze dossiers geven inzicht in de te realiseren infrastructuur (outputniveau) en specifieke informatie over het aantal begunstigden van de te realiseren infrastructuur (outcomeniveau). De dossierstudies van de vijf geselecteerde projecten geven aan dat de outputs vrij gedetailleerd zijn beschreven in termen van kilometers riool, wassingsblokken, waterpompstations, geïrrigeerde hectares, een nieuw ziekenhuis met 156 bedden, zes nieuwe elektriciteitsgeneratoren en kilometers aan nieuwe elektriciteitsleidingen. De outputs zijn duidelijk gedefinieerd en soms gedurende de ontwikkelingsfase aangepast, wat tot wijzigingen in de scope van de projecten leidde.

Gezien de fase waarin de geselecteerde projecten zich bevinden is het moeilijk om verwachtingen uit te spreken over de resultaten van de totale portefeuille. Daarnaast

zien we een grote diversiteit aan projecten met verschillende indicatoren op het gebied van te realiseren infrastructuur en aantal begunstigden. Hierdoor zijn projecten niet goed met elkaar te vergelijken en is het lastig om verwachtingen te beschrijven op geconsolideerd niveau. Op basis van de informatie uit de projectaanvragen en projectplannen kunnen we grofweg een indicatie geven van de potentiële resultaten van de totale portefeuille van geselecteerde projecten. De potentiële resultaten zijn gebaseerd op de voorlopige planningen en in enkele gevallen zal via baseline studies vastgesteld worden in hoeverre de potentiële resultaten realistisch zijn:

- Energie: Er zijn 3 projecten geselecteerd waarbij volgens de planning 6 dieselgeneratoren worden vervangen, 120 solar systemen worden aangelegd in medische hulpposten en 10 kleinschalige waterkrachtcentrales worden gerealiseerd. Daarnaast worden bestaande distributienetwerken vervangen of uitgebreid. Het aantal begunstigden van deze 3 projecten is ongeveer 1,3 mln. personen.
- Environment: Het project in de environment sector richt zich op het realiseren van een stortplaats en zes afvaloverslagstations. Het bereik wordt geschat op 600.000 personen.
- Transport: Er zijn 3 projecten in de transportsector die zich richten op het aanleggen of verbeteren van ongeveer 150 kilometer aan wegen. Daarnaast worden er volgens planning 6 bruggen gerealiseerd. Het aantal begunstigden wordt geschat op ongeveer 620.000 personen. Daarnaast zijn er 3 projecten die zich respectievelijk richten op het verbeteren van een vliegveld, een haven en het aanleggen van een cruise terminal. Het aantal arme mensen wat direct of indirect wordt bereikt door de bouw en uitvoering van het vliegveldproject wordt geschat op 375.000. Tenslotte zijn er nog 5 projecten waarbij 2 sleepboten, 4 vaartuigen en 175 bussen worden aangeschaft en 17 kilometer aan afvoerkanalen en 5 openbaarvervoer knooppunten wordt aangelegd. Het totaal aantal begunstigden voor deze 5 projecten is niet duidelijk.
- Social services: In totaal zijn er 15 projecten die zich richten op de gezondheidszorg. Grofweg kunnen de potentiële resultaten als volgt worden samengevat: Het aanleggen, wederopbouwen of verbeteren van 89 nationale, regionale of lokale ziekenhuizen en 181 gezondheidscentra. Daarnaast wordt er in veel gevallen ook apparatuur geleverd aan deze instellingen. De totale populatie in het verzorgingsgebied van deze projecten wordt geschat op ongeveer 30 mln. Daarnaast is er nog 1 project voor het aanleggen van een studentencampus.
- Water: De waterprojecten zijn grofweg te verdelen in drie categorieën: drinkwater-, afvalwater- en irrigatie/drainageprojecten. De te realiseren infrastructuur van deze 29 projecten bevat onder andere: 17 (afval)waterzuiveringsinstallaties, 24 gemalen, 1.500 kilometer distributienetwerk, 1676 wassingblokken en 4.280 publiek toiletten.

Scopewijzigingen en duurzaamheid

Het komt regelmatig voor dat gedurende de ontwikkelingsfase de scope van een geselecteerd project in mindere of meerdere mate wijzigt. Het ingediende plan en de verwachte resultaten op het gebied van gerealiseerde infrastructuur en toegang tot de infrastructuur kunnen afwijken in het projectplan ten opzichte van de initiële projectaanvraag. Deze bevinding wordt ook bevestigd door de (financiële) projectadviseurs in de afgenomen interviews. Volgens de geïnterviewde (financiële) projectadviseurs kan de scope (en daarmee de verwachte resultaten) toenemen, maar ook afnemen. Een verandering van scope kan grote gevolgen hebben voor het totale budget van het project.

Uit de dossieranalyse blijkt dat voor alle projecten die zijn geselecteerd voor de ontwikkelingsfase dat de verwachtingen in de loop der tijd zijn bijgesteld en dat de scope in mindere of meerdere mate is gewijzigd. De scopewijzigingen voor deze projecten treft u aan in bijlage 11. De wijzigingen in scope hebben allereerst betrekking op wijzigingen in de geplande outputs, bijv. een groter geïrrigeerd areaal dan aanvankelijk gepland, maar kunnen ook betrekking hebben op de toegang en het gebruik van de infrastructuur. Zo wordt aangegeven bij project 09/SA/01 hoeveel nederzettingen toegang zullen hebben tot de geplande drinkwater- en sanitaire voorzieningen in Zuid-Afrika. Gedurende de ontwikkelingsfase zijn de criteria voor toegang van de nederzettingen tot de voorzieningen verder uitgewerkt en bleek dat slechts 173 van de geplande 318 nederzettingen voldeed aan de criteria, waardoor het gepland aantal begunstigden is bijgesteld van 800.000 naar 754.200. In het geval van het Mozambikaanse PPP irrigatieproject (10/MZ/21) leidde de verhoging van het areaal tot een toename van het aantal boerenfamilies van 300 tot 500. Voor het waterproject in Vietnam (09/VN/22) bleek het aantal aan te sluiten MKB’ers sterk overschat te zijn en dat moest bijgesteld worden van 1200 naar 173.

Het is niet mogelijk om op basis van het beperkte aantal dossierstudies te generaliseren. Soms leiden de scopewijzigingen tot meer resultaten op output en outcome niveau dan voorzien, maar regelmatig worden de verwachtingen in andere projecten sterk naar beneden bijgesteld. Dit zou een indirect gevolg kunnen zijn van de door ORIO toegepaste beleidsregels over de periode 2009 – 2011. In deze periode werden de projecten geselecteerd door middel van een ‘beauty contest’. Dit zou een prikkel kunnen zijn voor aanvragende partijen om de verwachte resultaten mooier voor te doen dan ze daadwerkelijk zijn. De twee onderzochte dossiers uit 2009 – de drinkwaterprojecten in Zuid-Afrika en Vietnam- zijn hier goede voorbeelden van. Daarnaast is zoals eerder aangegeven project 09/SA/23 ingetrokken omdat het aantal begunstigden te hoog, en de kosten voor infrastructuur verkeerd waren ingegeven in het projectvoorstel. Een ander voorbeeld is genoemd door een geïnterviewde (financiële) project adviseur: een waterproject in Vietnam dat

initieel gedefinieerd was als het bouwen van twee nieuwe afvalwaterinstallaties werd naar beneden bijgesteld tot het aanpassen van één bestaande afvalwaterinstallatie.

De verwachtingen met betrekking tot duurzaamheid van de verwachte resultaten van de geselecteerde projecten voor de dossierstudie zijn weergegeven in bijlage 12. Echter, gezien de ontwikkelingsfase van de projecten kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden. De dossierstudie wijst uit dat tijdens de beoordeling zorgvuldig aandacht wordt besteed aan duurzaamheid.

Het is moeilijk om op basis van een beperkt aantal dossierstudies van projecten in de ontwikkelingsfase conclusies te trekken over de verwachte resultaten op verschillende niveaus. Er zijn verschillende redeneringen mogelijk. Enerzijds kan gesteld worden dat de uitgebreide ontwikkelingsfase leidt tot bijstellingen in de projectplannen, waardoor uiteindelijk beter onderbouwde, meer realistische projectplannen tot uitvoering zullen worden gebracht. Dit zou positief beoordeeld kunnen worden. Anderzijds is niet vast te stellen of de projectplannen daadwerkelijk goed en realistisch zijn. Een andere indicator is immers het aantal projecten dat-ondanks selectie- uiteindelijk niet is doorgegaan. Van het totaal aan 66 geselecteerde projecten waren dat drie projecten tijdens de ontwikkelingsfase, één aan het einde van de ontwikkelingsfase en nog eens één van de 15 geselecteerde projecten voor de implementatiefase, momenteel 8% van de geselecteerde projecten. Er zijn dus wel kanttekeningen te maken bij de mate waarin de ontwikkelingsfase daadwerkelijk bijdraagt aan goede projecten, die zonder een ontwikkelingsfase niet tot stand gekomen zouden zijn. In dit licht is het ook van belang om de efficiëntie van de ontwikkelingsfase te beoordelen: zijn de gemaakte kosten voor de ontwikkelingsfase gerechtvaardigd in het licht van de resultaten.

De dossiers bevatten minder informatie op impactniveau en daarover kunnen geen conclusies in dat stadium getrokken worden. Er zijn nog geen baselinestudies uitgevoerd zoals gepland in het M&E plan (zie hieronder).

M&E Plan ORIO

Het ORIO-team heeft in 2012 een uitgebreid M&E Plan opgesteld dat mede gebaseerd is op het M&E protocol van DDE voor PSD programma's, maar is aangepast voor ORIO. De indicatoren zijn uitgewerkt aan de hand van de resultaatketen voor ORIO. Zowel voor de inputs, de activiteiten, de outputs, outcome zijn heldere basisindicatoren vastgesteld. De bedoeling is om voor elke type infrastructuur –drinkwatervoorziening, ziekenhuizen, elektriciteitsvoorziening- de indicatoren meer in detail te definiëren en voorbeelden zijn al aangegeven in de bijlagen van het M&E plan. Vooral op impactniveau is nadere uitwerking vereist.

Het M&E plan is bedoeld voor de uitvoeringsfase van projecten, die nog moet starten. Het ORIO-team is verantwoordelijk voor de monitoring. Wat betreft evaluatie wordt een gedifferentieerde aanpak voorgesteld. Voor 85% tot 90% van de uitgevoerde projecten zou een onafhankelijke derde partij de resultaten op outcome niveau moeten verifiëren of verzamelen. Voor 10% tot 15% van de projecten zouden impact evaluaties moeten worden uitgevoerd. Een onafhankelijke partij is hiervoor geselecteerd. Voor die projecten waarvoor impactevaluaties zullen worden uitgevoerd, zullen bij aanvang baseline studies worden uitgevoerd. Er waren 2-3 baseline studies voor 2012 gepland en 2-7 voor 2013. Voor de review zijn echter geen baseline studies ontvangen. IOB zou in 2015-2016 een eindevaluatie uitvoeren, maar dit zal waarschijnlijk later gebeuren.

Het M&E Plan zit grondig en zorgvuldig in elkaar en duidelijke stappen zijn onderscheiden. Er zijn aanzienlijke middelen voor uitgetrokken, namelijk € 10-16 miljoen (exclusief kosten IOB). Het is niet duidelijk hoe het M&E plan tot tussentijdse bijsturing kan leiden, mede omdat er nog geen ervaring met implementatie is.

PPP-projecten

Een dossieranalyse is uitgevoerd van het irrigatieproject Envalor Emerging Farmers Project, Mozambique. Project initiator is InfraCo Africa ("InfraCo") - een projectontwikkelaar die private infrastructuur ontwikkelt (een onderdeel van de PIDG-group). InfraCo treedt in dit project op als voornaamste projectontwikkelaar.
Zie bijlage 15 (Case Envalor) voor een beknopte analyse van dit project en bijlage 9 (infrastructuur fondsen) voor achtergrondinformatie over InfraCo.

Uit deze case studie komt een aantal zaken naar voren:

- Het verwachte resultaat van het project is door de scopewijzing groter geworden. De ORIO schenking voor de implementatiefase blijft gelijk dus met dezelfde schenking kan een potentieel hogere output behaald worden.
- Niet duidelijk wordt of en in hoeverre de ORIO schenking bijdraagt bij aan het rendement dat door projectontwikkelaar InfraCo behaald zal worden.
- Niet duidelijk wordt of en in hoeverre de ORIO-schenking bijdraagt aan het verkleinen van de risico's van en het kunnen behalen van een hoger rendement door de bij het project te betrekken private sector.
- Niet duidelijk wordt hoe de ORIO-eis van commercial non-viability zich verhoudt tot een minimaal te behalen rendement van 16% - 20% dat benodigd is om de private sector aan te kunnen trekken.
- Het is aannemelijk dat het project zonder ORIO-bijdrage niet financierbaar zou zijn. Of een schenking hiervoor het aangewezen instrument is valt te betwijfelen.
- De duurzaamheid en de ontwikkelingsimpact van het project kunnen tijdens de operationele fase in gevaar komen door betrokkenheid van de private sector.

Alle bovenstaande risico’s zijn binnen ORIO onderkend. ORIO heeft eind 2012 een uitgebreide analyse gemaakt van PPP-projecten in relatie tot de ORIO-faciliteit.[50] Binnen ACORIO is – mede naar aanleiding van de bovenstaande notitie - geëvalueerd welke afwegingen een rol zouden moeten spelen bij de selectie van PPP-projecten en hierbij is door ACORIO geconcludeerd dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met PPP-projecten en dat de beleidsregels daaromtrent dienen te worden aangescherpt en vastgelegd[51].

Hoewel PPP’s wel degelijk ontwikkelingsrelevant kunnen zijn, kan deze relevantie substantieel in gevaar komen doordat de beoogde opbrengsten van het project afwijken van hetgeen voorzien werd. Het gevaar bestaat dat de ORIO-schenking op deze wijze oneigenlijk wordt ingezet en mede als doel heeft om de risico’s voor de private partijen af te wenden c.q. het mogelijke rendement voor deze partijen te vergroten. Alvorens ORIO als financieringsinstrument te overwegen voor dergelijke PPP-structuren zou allereerst bepaald moeten worden onder welke omstandigheden een dergelijke structuur zou kunnen werken en met welke instrumenten een PPP het beste bediend kan worden. In die zin zou men zich af kunnen vragen of andere financieringsinstrumenten (zoals equity of achtergesteld vermogen) niet beter ingezet zouden kunnen worden. De ORIO-faciliteit richt zich primair op klassieke publieke infrastructuur projecten. Partijen zoals IDF en InfraCo houden zich bezig met PPP vanuit een private sector-benadering. Qua beleidsdoelstellingen, omvang, expertise en instrumentarium is ORIO in haar huidige vorm naar onze mening onvoldoende toegerust voor dergelijke complexe projecten.

Uit ervaring tot op heden van ORIO met PPP en uit de dossierstudie in het kader van deze review komt naar voren dat PPP een structureel andere wijze van beoordeling en monitoring vergt dan in geval van traditionele infrastructuurprojecten. Immers relatief kleine wijzigingen kunnen ertoe leiden dat een al geaccepteerd project de facto alsnog ongeschikt voor ORIO wordt. Desondanks heeft ORIO zich echter in dat stadium al gecommitteerd.

Kostenefficiëntie van de ondernomen studies

Het ingediende budget in het in&output plan voor de te ondernemen activiteiten gedurende ontwikkelingsfase wordt door SGS beoordeeld op marktconformiteit. SGS voert deze beoordeling uit op basis van beoordeling van tijdsinschatting en gehanteerde tarieven. Door middel van hun database kan SGS het ingediende budget afzetten tegen de normen. In enkele gevallen wordt er tevens gebruik gemaakt van een lokale consultant voor een extra prijscheck, zoals bij project

[50] Notitie t.b.v. ACORIO: PPP structures and ORIO: recent experiences and appraisal issues by Alex Niatsetski. Alex Niasetski heeft gewerkt als management trainee bij ORIO en heeft een financieel economische achtergrond
[51] ACORIO (2013)1-verslag d.d. 28 januari 2013

09/SA/01. De geïnterviewde (financiële) project adviseurs hebben het idee dat de activiteiten en studies tijdens ontwikkelingsfase over het algemeen kostenefficiënt worden uitgevoerd. Daarbij wordt als argument voornamelijk verwezen naar de marktconformiteitstoets van SGS. Bovendien wordt achteraf de kwaliteit van de deliverables gecheckt om te kijken of de gemaakte kosten in verhouding staan tot de ondernomen studies en activiteiten. Nodige aanvullingen en aanpassingen komen voor eigen rekening van de consultant. Volgens één van de project adviseurs komt dit regelmatig voor. Daarentegen gaf één van de (financiële) project adviseurs wel aan dat bedrijven nooit voor de laagst mogelijke prijs zullen gaan, maar dat ze aan de bovenkant van de range gaan zitten. Daarnaast vindt er ook geen nacalculatie plaats van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Door middel van de prijscheck wordt de prikkel van een maximaal budget tegengegaan.

Tabel 14 – Budgetwijzigingen ontwikkelingsfase

Project	Ingediend budget	Beoordeling SGS	Schenkingsovereenkomst
09/SA/01	3.308.813	3.308.813	1.656.652 (50%)
09/VN/22	329.897	329.897	164.949 (50%)
10/MZ/21	1.044.645	1.044.645	1.044.645 (100%)
10/NI/21	479.257	427.466	421.775 (100%)
10/TZ/01	438.819	395.847	395.847 (100%)

Uit tabel 14 volgt dat voor de bestudeerde projecten er in twee gevallen (10NI/21 en 10/TZ/01) het schenkingsbedrag naar beneden is aangepast op basis van de marktconformiteitstoets van SGS. Dit impliceert dat ORIO waarde hecht aan de opinie van SGS. In één van de interviews werd bovendien aangegeven dat SGS meer van de ingediende budgetten afhaalt, dan dat ze kosten.

Kostenefficiëntie van de uitvoering

Tabel 15 – Uitvoeringskosten ORIO[52]

ORIO	2009H2	2010	2011	2012
Opstarten en basisinspanning[53] + MVO	182.591	423.781	646.405	932.087
Communicatie en voorlichting	16.396	50.061	44.385	114.550
Inname & kwalificatie		228.296	141.901	82.607
Eerste beoordeling	331.815	643.994	521.621	154.867
Beheer ontwikkeling	19.246	138.423	368.757	524.411
Tweede beoordeling	-	-	79.393	169.294
Beheer implementatie en O&M	-	-	21.296	56.747
Pilot ORIO-IPS/CROSS	-	-	26.591	16.254
Programma overstijgende kosten[54]	-	-	-	182.796
Out of pocket kosten	286.939	776.555	954.779	786.487
Totale uitvoeringskosten	**836.986**	**2.261.110**	**2.805.128**	**3.020.100**
Programma uitgaven	-	890.245	3.820.667	5.259.026
# projecten geselecteerd	9	18	29	5
Grant amount obv ORIO %	101.238.812	166.432.919	294.910.456	53.057.047
Uitv kosten / prog uitgaven	**N/A**	**2.54**	**0.73**	**0.57**
Uitv kosten per geselecteerd project	**92.998**	**125.617**	**96.729**	**604.020**
Uitv kosten / grant geselecteerd project	**0,83%**	**1,36%**	**0,95%**	**5,69%**

Tabel 15 weergeeft de apparaatskosten van de ORIO-regeling. Om een oordeel te kunnen geven over deze kosten is ook een overzicht gekregen van de kosten van IDF/FMO. Gegevens hierover van Danida, InfraCo Africa, Wereldbank en EIB konden niet worden verkregen. Kosteninformatie van ITF was zeer beperkt en derhalve niet meegenomen in de analyse. Bij een vergelijking met IDF moet bedacht worden dat ORIO (aparte) schenkingen verschaft voor de ontwikkelings- en implementatiefase van publieke infrastructuurprojecten en een veel hogere mate van betrokkenheid bij en controle op de projecten kent dan IDF. De monitorende activiteiten in de ontwikkelings- en implementatiefase zullen voor IDF en ORIO in zekere zin vergelijkbaar zijn. Bij de vergelijking speelt tevens mee dat ORIO in de eerste jaren aan het opbouwen was. Een goede vergelijking van de kosten van beide programma's gebaseerd op gegevens over meerdere jaren is dan ook niet te maken.

Tabel 16 – Uitvoeringskosten IDF

[52] Kostenindeling o.b.v. Jaarrapportages ORIO 2009-2012
[53] Onder basisinspanning zijn verantwoord uren van het ORIO-team voor het opzetten en inrichten van de administratieve organisatie, het meewerken aan het vereenvoudigen en aanpassen van de beleidsregels, de uren besteed aan de resultaatketen en een WOB-verzoek
[54] De programma overstijgende activiteiten bestaan uit 'BZ-brede activiteiten' die in dienst staan van het hele BZ-instrumentarium, te weten beleidsinteractie (inclusief IMVO en de digitale ondersteuning van M&E en inhoudelijke rapportages) en themacommunicatie. Daarnaast vallen onder deze post de AgNL-brede investeringen klantcontact en basiscommunicatie

Infrastructure Development Fund	2009	2010	2011	2012
Fee FMO	3.368.123	3.488.000	3.696.000	2.899.000
Totale uitvoeringskosten	**3.370.132**	**3.490.010**	**3.698.011**	**2.901.012**
Disbursements	34.832.284	20.619.606	36.600.000	41.045.769
# projecten geselecteerd	9	9	5	7
Approved loans/participations	**40.000.000**	**27.000.000**	**53.100.000**	**60.000.000**
Uitv kosten / prog uitgaven	**0,10**	**0,17**	**0,10**	**0,07**
Uitv kosten per geselecteerd project	**374.459**	**387.779**	**739.602**	**414.430**
Uitv kosten / grant geselecteerd project	**6,35%**	**12,93%**	**6,96%**	**4,84%**

Kostenefficiëntie van de faciliteit
Bij de beschrijving van het proces is opgemerkt dat door het toevoegen van de ontwikkelingsfase aan de ORIO-faciliteit er een dubbel beoordelingstraject is ontstaan. Het beoordelen als zodanig neemt dan relatief veel tijd in beslag. Dit leidt ook tot hogere apparaatsuitgaven. Ook de prikkel voor private initiatiefnemers en consultants om zoveel mogelijk activiteiten in de ontwikkelingsfase onder te brengen leidt tot een zwaardere en duurdere ontwikkelingsfase dan nodig is. Met betrekking tot de efficiëntie van de ontwikkelingsfase kan ook een conclusie uit het SER-rapport van 2011 worden gememoreerd (zie paragraaf 3.1 ‘onder aanpassing in 2012’). In dat rapport wordt aangegeven dat de ontwikkelkracht van het bedrijfsleven bij de ORIO-faciliteit onvoldoende wordt benut.

3.5. Bevindingen en conclusies uit de review

Bevindingen

Geschiedenis

- De ORIO-faciliteit is voortdurend inzet geweest van (politieke) discussie. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wilde in 2008 om principiële redenen afscheid nemen van ORET vanwege het gebonden karakter en de veronderstelde beperkte ontwikkelingsrelevantie. De regeling is verschillende keren aangepast en lijkt het resultaat te zijn van politieke compromissen. Enerzijds moest ORIO vraaggestuurd zijn met een grote mate van zogenaamde *ownership* bij de ontwikkelingslanden; anderzijds moest er ruimte zijn voor private initiatieven en een zekere informele doelstelling om het Nederlandse bedrijfsleven toch te kunnen blijven betrekken.
- Er is in de tijd geen consistente lijn in uitgangspunten. Een voorbeeld hiervan is het uitgangspunt MKB-relevantie. Bij het regeerakkoord van Balkenende IV was het een leidend beginsel, bij de eerste versie van de Beleidsregels werd de rol afgezwakt en bij de herziening van de beleidsregels is het uitgangspunt verdwenen. Pro-poor was in 2009 een belangrijk criterium en is in 2012 als criterium vervangen door het meer generieke begrip *human development*. Verder werd bij de start van ORIO gekozen voor een sectorfocus, maar later werd dit weer afgeschaft. Datzelfde geldt voor de wijze van beoordeling waarbij eerst sprake was van een kwalitatieve beoordeling en vervolgens weer een beoordeling op basis van ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt.
- Bij de opzet van de ORIO-faciliteit wordt vaak verwezen naar de conclusies en aanbevelingen van de laatste ORET evaluatie. Aandachtspunten die passen bij de gekozen opzet komen vooral naar voren. Andere aanbevelingen uit de evaluatie van ORET komen niet terug in de opzet van de ORIO-faciliteit. Zo komt het aanscherpen van de beoordelingsprocedure niet aan de orde en monitoring en evaluatie wordt pas later opgezet.
- AgNL werd als uitvoerder tevens aangewezen vanwege het publieke government-to-government karakter van de faciliteit waarbij juridische overwegingen een rol zouden hebben gespeeld.
- Oorspronkelijk was de ontwikkelingsfase bedoeld als faciliteit voor MOL’s. De invulling van de ontwikkelingsfase is tijdens het opzetten van de regeling verbreed. Niet duidelijk is waarom deze verbreding is doorgevoerd.

Stand van zaken

- Tot op heden zijn 66 projecten geselecteerd voor de ontwikkelingsfase, waarvan voor 48 projecten daadwerkelijk een schenkingsovereenkomst is getekend, 13 projecten nog moeten worden gecommitteerd en 5 projecten zijn stopgezet of ingetrokken. Voor de 48 gecommitteerde projecten in de ontwikkelingsfase is tot

op heden EUR 13 mln. betaald. Het percentage totale betalingen in verhouding tot de totale gecommitteerde bedragen voor de ontwikkelingsfase is 40%.

- Verder zijn er 15 projecten geselecteerd voor de implementatiefase waarvan er zeven zijn gecommitteerd, 7 nog niet gecommitteerd en één project is stopgezet. De uitgaven voor de implementatiefase bedragen tot begin juli slechts EUR 20.000,--.
- Veruit de meeste geselecteerde projecten voor de ontwikkelingsfase komen uit Afrika (43 van de 66) gevolgd door Azië (10 van de 66). Ghana en Vietnam voeren de landenlijst aan met elk zeven projecten, gevolgd door Zuid-Afrika (zes projecten) en Mozambique (vijf projecten). Dat vertaalt zich in 28 projecten voor de lage inkomenslanden (LDC en other low-income) en 38 projecten voor middle-income landen.

Proces

In paragraaf 3.3 zijn bij de beschrijving van het proces de bevindingen direct aangegeven. Hier worden deze bevindingen vergeleken met die van de self-assessment van het ORIO-team.

Het ORIO-team van AgNL heeft medio dit jaar een self-assessment gehouden. Deze self-assessment is gebruikt als een van de bronnen bij deze review. In onderstaande tabel 17 worden de belangrijkste bevindingen bij het proces uit de self-assessment van het ORIO-team vergeleken met de bevindingen uit deze review.

De self-assessment heeft het ORIO-team opgesteld op basis van eigen ervaringen en met informatie dat het team in de loop der tijd kreeg van derden. De self-assessment heeft echter een smallere scope dan deze review. Deze review kijkt naar de gehele geschiedenis, het proces en alle actoren. In de uitvoering van het proces speelt het ORIO-team van AgNL een belangrijke rol. Maar ook andere actoren zijn van belang, niet in de laatste plaats het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De review kijkt breder dan de bevindingen van de uitvoeringsagent. Deze bredere aanpak is in de self-assessment niet gehanteerd. In de self-assessment wordt dan de ORIO-faciliteit synoniem aan het ORIO-team en dat is strikt genomen te beperkt.

Tabel 17 – Vergelijking bevindingen review met self-assessment ORIO-team

Onderwerp	Self-assessment ORIO-team	Review
Vraaggestuurdheid en belang Nederlands bedrijfsleven	In de opzet van de beleidsregels wordt uitgegaan van vraaggestuurdheid. Het *ownership* van centrale overheden laat in praktijk nog al eens te wensen over. Daarnaast wordt er een spagaat ervaren met de verwachting dat ORIO ten goede komt van het Nederlandse bedrijfsleven.	In de opzet van de beleidsregels wordt uitgegaan van vraaggestuurdheid. Het *ownership* van lokale overheden laat in praktijk nog al eens te wensen over. Er is geen formele doelstelling met betrekking tot het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven. In praktijk is de ontwikkelingsfase van ORIO voor Nederlandse advies- en ingenieursbureaus een interessante regeling. Bouwers geven aan niet bereid de ontwikkeling van projecten ter hand te nemen vanwege de onzekerheid dat zij ook de uitvoering krijgen gegund.[55]
Financiering	Sturing op restfinanciering is een terugkerend probleem in veel ORIO-projecten.	Verkrijgen van restfinanciering is, een vertragende factor en in sommige gevallen een belemmering voor doorgang.
Landenlijst	De landenlijst bestrijkt een breed spectrum. Bij landen die verder zijn in hun ontwikkeling kan afgevraagd worden of ze een schenking nodig hebben. Bij fragiele staten kan afgevraagd worden of ze hun sturende rol kunnen vervullen.	Discrepantie tussen Landenlijst en EKV-landenbeleid. Zonder dekking door AtradiusDSB zijn Nederlandse banken over het algemeen niet bereid om restfinanciering te verstrekken.
Sectoren	Projectenpakket sluit grotendeels aan bij de Nederlandse sterktes.	Projectportefeuille in grote mate aan op Nederlandse topsectoren.
Ontwikkelingsfase	Verwachting is dat participatie in de ontwikkelingsfase de kwaliteit en ontwikkeling van projecten versterkt. Het projecteigenaarschap ligt formeel bij de lokale overheid, maar in praktijk is het de private initiator/consultant die de facto het projecteigenaarschap vervult. De knip tussen ontwikkelingsfase en implementatiefase is voor aanvragers een onzekere factor.	Is generiek programmaonderdeel geworden. Private initiator en/of consultant is vaak drijvende kracht. Bouwers houden zich daarbuiten vanwege onzekerheid of zij daarna de uitvoering krijgen gegund. Selectie en beoordeling zijn een administratief zwaar traject en in opzet inefficiënt. Gevaar is aanwezig dat ontwikkeling een doel op zich zelf wordt ten kosten van de uitvoering van projecten.
Monitoring en evaluatie	Door indirecte betrokkenheid bij projecten is monitoring een uitdaging.	Het Monitoring & Evaluatie Plan (M&E Plan) zit grondig en zorgvuldig in elkaar en duidelijke stappen zijn onderscheiden. Het is niet duidelijk hoe het M&E Plan tot tussentijdse bijsturing kan leiden, mede omdat er nog geen ervaring met implementatie is.
Competentie ORIO-team	Het team heeft een leercurve doorgemaakt. Kennis en ervaring zijn gegroeid. Specifieke kennis is niet altijd aanwezig, daarom wordt werk uitbesteed aan derden.	ORIO-team is sterk in procesbegeleiding, maar binnen het team is er onvoldoende competentie op het gebied van financiering en infrastructuur.
Wie eerst komt, die het eerst maalt	Nadelig effect op kwaliteitsniveau van geselecteerde projecten; geeft niet meer zekerheid aan aanvragers.	Beide systemen hebben voor en nadelen. Huidige systeem heeft voordeel van transparantie.

<u>Ondernomen activiteiten en verwachtingen portfolio</u>

In paragraaf 3.4 zijn bij de beschrijving van de ondernomen activiteiten en resultaten in portefeuille de bevindingen direct aangegeven.

[55] Bij een aantal projecten zijn bouwers private initiators. In een geval is geconstateerd dat een bouwer als ontwikkelaar betrokken is geweest. Afwegend met de informatie uit interviews is dit een uitzondering.

Conclusies

Geschiedenis

- ORIO is het resultaat van een politiek compromis en bij het vormgeven van ORIO is onvoldoende en selectief aandacht besteed aan de sterkten en zwakten van haar voorganger ORET.
- De veronderstelde tekortkomingen van ORET ten aanzien van ontwikkelingsrelevantie (pro poor), het ontbreken van een MKB-focus en een sector focus alsmede de publiek-private focus zijn uiteindelijk ook niet als criteria bij ORIO opgenomen of gehandhaafd, waardoor een belangrijk deel van de argumentatie voor het oprichten van een nieuw programma lijkt te zijn ontvallen. Uiteindelijke vertonen de ORIO-criteria grote gelijkenis met die van het oude ORET-programma.
- Er is historisch geen heldere beleidslijn ten aanzien van de ontwikkelingsfase in het algemeen en die voor MOL's in het bijzonder.
- Er is grote onduidelijkheid over de gewenste betrokkenheid van het Nederlands bedrijfsleven bij de regeling. Er is formeel geen doelstelling geformuleerd. Informeel wordt er wel een doelstelling ervaren.
- Bij de keuze voor AgNL als uitvoeringsagent zijn niet alle relevante competenties in ogenschouw genomen.

Stand van zaken

- Het is teleurstellend te moeten constateren dat er na een periode van vijf jaar nog geen enkel project heeft geleid tot feitelijke contractondertekening voor de uitvoeringsfase en dat er slechts 7 schenkingsovereenkomsten zijn getekend voor de uitvoeringsfase.
- De portefeuille van ORIO richt zich tot op heden vooral op projecten in de ontwikkelingsfase die aanzienlijke tijd in beslag nemen. Omdat er nog nauwelijks uitgaven zijn gedaan in de uitvoeringsfase zijn de kasuitgaven fors lager uitgevallen dan was voorzien. Deze vertraging werkt ook door in de meerjarige kasramingen. Bij steeds achterblijvende doorlooptijden moeten de kasverplichtingen steeds verder in de tijd worden doorgeschoven.
- De uitgaven voor de ontwikkelingsfase zijn fors en bedragen inmiddels EUR 22,1 mln. en hebben nog tot weinig concrete projecten geleid.
- Dit beeld wordt nog versterkt in de wetenschap dat er inmiddels 61 projecten zijn geselecteerd die in principe allen in de uitvoeringsfase terecht zouden kunnen komen (mist voldaan wordt aan de ORIO-criteria). Dit legt in feite een groot toekomstig kasbeslag. In het meest positieve geval zou dit betekenen dat er een bedrag van EUR 36 mln. gereserveerd moet worden voor toekomstige verplichtingen voor de ontwikkelingsfase en EUR 704 mln. voor de implementatie- en exploitatiefase.

Proces

Samenvattend kunnen de belangrijkste conclusies ten aanzien van het proces in een SWOT-analyse worden samengevat (zie tabel 18):

Tabel 18 – SWOT-analyse van het proces

+ Intern (sterkte)	+ Extern (kansen)
1. Toetsing en beoordeling aan de hand van de vastgestelde toetsingscriteria vindt op zorgvuldige wijze plaats.	1. Behoefte aan publieke infrastructuur vanuit ontwikkelingslanden is veel groter dan het beschikbare budget.
2 Team ORIO sterk in procesbegeleiding.	2. De regeling biedt kansen om brede langlopende relaties met ontvangende landen op te zetten die voordelen voor verschillende partijen hebben.
	3. Aansluiting op Topsectorenbeleid
	4. De potentie van resultaten is groot
- Intern (zwaktes)	**- Extern (bedreigingen)**
1. Ownership-principe komt niet goed uit de verf. De private initiator en consultants zijn vaak de drijvende kracht. Het tot maximaal 100% schenking voor kosten ontwikkelingsfase voor MOL's is niet in overeenstemming met het ownership-principe ORIO regeling.	1. Veranderende regelgeving en onzekerheid met betrekking tot aantal rondes per jaar alsmede de korte duur dat deze rondes open hebben gestaan voor aanvragen hebben onduidelijkheid bij betrokkenen gecreëerd waardoor de perceptie negatief wordt.
2. In opzet een inefficiënt en administratief zwaar beoordelings- en schenkingstraject	2. Er verkeert momenteel nog geen enkel project in de uitvoeringfase.[56]
3. Het afgegeven commitment voor de restfinanciering is bij de aanvraag niet sterk. Als naderhand meer zekerheid over de restfinanciering nodig is, dan leidt dat tot vertraging van de voortgang en zelfs het risico van afstel.	3. Betrokkenheid en voorwaardelijkheid kunnen worden opgevat als commitment en een risico zijn als naderhand kwaliteit onvoldoende is of niet aan verwachting van aanvrager voldoet.
4. In de procedure van beoordeling is weinig aandacht voor beoordeling van specifieke problematiek van financiering van infrastructuur. Het ORIO-team mist relevante vakkennis op het gebied van financiering van infrastructuur- en procurementprojecten.	4. Private initiator en/of consultant hebben prikkel om zoveel mogelijk activiteiten onder de ontwikkelingsfase te brengen.
5. Bij boordeling van de financieel-economische, sociale en milieuaspecten kan de lokale context niet altijd goed worden ingeschat.	

Ondernomen activiteiten en verwachtingen portfolio

- Tot op heden zijn er alleen nog middelen ingezet voor activiteiten en studies voor projecten die zich in de ontwikkelingsfase bevinden.
- De potentiele resultaten van de geselecteerde projecten met betrekking tot de te realiseren infrastructuur en het aantal begunstigden zijn groot. Gezien de fase waarin de geselecteerde projecten zich bevinden is het moeilijk te bepalen of de verwachtingen realistisch zijn en of de projecten ook daadwerkelijk tot uitvoering komen
- De uitvoeringsorganisatie en procesinrichting zijn nu niet afgestemd op de beoordeling en uitvoering van PPP-projecten.

[56] Een klein aantal projecten is is bezig met de voorbereiding van de implementatie (aanbesteding en gunning), maar concreet met de bouw van infrastructuur is nog nergens begonnen

- Tot op heden kan gesteld worden dat de uitvoeringskosten van AgNL hoog zijn in relatie tot het aantal projecten dat daadwerkelijk is gestart met de uitvoering. Echter dit heeft niets te maken met de efficiënte van AgNL als uitvoeringsorganisatie, maar veel meer met de wijze waarop het proces is ingericht en de keuzes die hierbij zijn gemaakt.

4. Aansluiting en coherentie ORIO

De ToR voor de studie vraagt naast een review ook om een inventarisatie van de modernisering van ORIO uit te werken Daarbij wordt gevraagd aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- Aansluiting van ORIO met het Nederlandse OS beleid.
- Aansluiting van ORIO met Nederlands handelsbeleid.
- Aansluiting van ORIO met het Nederlands bedrijfsleven en topsectoren.
- Aansluiting van ORIO met (multilaterale) fondsen voor infrastructuurfinanciering.
- Aansluiting van ORIO op andere financieringsmogelijkheden buiten Nederlands.
- Relatie ORIO met het op te richten Dutch Good Growth Fund.
- Financiële aspecten van de modernisering van ORIO en inpassing in het DGGF.

In dit hoofdstuk wordt het coherentievraagstuk behandeld alsmede ervaringen die andere landen hebben met infrastructuur financiering. In Hoofdstuk 5 behandelen we de mogelijkheden om ORIO anders vorm te geven en in te richten. Deze inventarisatie van de modernisering kan niet los worden gezien van de conclusies van de review.

4.1. Aansluiting van ORIO met het Nederlandse OS beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat de ORIO-faciliteit (evenals vroeger de ORET-regeling) een binnen de begroting van DGIS op zichzelf staand instrument is. Ten tijde van de ORET-regeling is besloten een deel van de ORET-regeling voor MOL-landen onder te brengen bij de FMO (het zogenaamde MOL-fonds), omdat de toenmalige minister voor OS duidelijk voorstander was om hulp aan de armste landen te ontbinden. In het kader van de DAC/OECD was Nederland een van de grote pleitbezorgers van een dergelijk beleid. Later is besloten de naam te wijzigen in het Infrastructure Development Fund. Opvallend is dat besloten werd de faciliteit voor MOL-landen primair te richten op de ontwikkeling van privaat gefinancierde infrastructuuromdat dit beter bij de doelstellingen en strategie van FMO paste.

De afgelopen jaren zijn er enkele nieuwe activiteiten binnen DGIS ontwikkeld die in zekere zin aansluiting hebben bij infrastructuurfinanciering. In het kader van de

watersector kan gedacht worden aan activiteiten op het gebied van water (Partners voor Water, PPP-faciliteit Water met het Fonds Duurzaam Water en het Ghana Wash Window). Ook bij het Netherlands Water Partnership (NWP) lopen activiteiten die gerelateerd zijn aan infrastructuur, onder meer via Water Mondiaal en de activiteiten in de vijf geselecteerde Delta gebieden. Verder is Nederland lid en donor van de Private Infrastructure Development Group (PIDG). PIDG en haar werkmaatschappijen initiëren en ondersteunen de ontwikkeling van private infrastructuurprojecten. Tevens werkt OS samen met 15 partnerlanden waar Nederland betrokken is bij activiteiten/ontwikkeling op het gebied van water, voedselzekerheid en SRGR. In een aantal van deze landen worden ook infrastructuur projecten uitgevoerd waarbij Nederland betrokken is. Of en in hoeverre er sprake is van afstemming tussen de posten en ORIO en coherentie tussen deze activiteiten/ontwikkeling en het ORIO-programma is niet geheel duidelijk en is in het kader van deze review niet onderzocht. Dit komt omdat vanwege de korte tijd die beschikbaar was voor de review, deze activiteiten niet meegenomen zijn in de coherentie-beschouwingen. De samenhang van de ORIO-faciliteit met de activiteiten van de Nederlandse Ambassades dient naar onze mening echter wel te worden meegenomen in de overdenkingen over de modernisering van ORIO.

Uit de verkenning werd duidelijk dat bij het opzetten van de hierboven genoemde programma’s de samenhang met een ORIO-faciliteit niet is meegenomen. Ieder van deze programma’s of fondsen dient een specifiek doel en is niet vanuit een duidelijk coherent beleid opgezet, maar meer vanuit een specifieke probleemstelling waarbij interventies vanuit overheidsmiddelen gewenst lijken te zijn. Zo is het Partners voor Water programma meer gericht op het ontwikkelen van de visie-vorming door de watersector en het promoten van diezelfde watersector. De PPP-faciliteit (waarvan het Fonds Duurzaam water en het Ghana Wash Window deel uitmaken) verleent subsidie ten behoeve van gezamenlijke initiatieven van overheidspartijen, bedrijfsleven en NGO's of kennisinstellingen ter bevordering van waterveiligheid en waterzekerheid in ontwikkelingslanden en heeft dus een veel beperktere scope dan ORIO. Van een structureel gecoördineerde afstemming en samenwerking lijkt geen sprake te zijn.

4.2. Aansluiting van ORIO met Nederlands handelsbeleid

In deze inventarisatie is met name aandacht besteed aan de instrumenten die ondersteunend kunnen zijn voor ORIO. Daarbij moet met name gedacht worden aan de Exportkredietverzekeringfaciliteit (EKV) van AtradiusDSB.

- Omdat ORIO een ontbonden programma is en de EKV uitsluitend voor transacties met een Nederlands belang kan worden ingezet, is de aansluiting van ORIO bij de EKV beperkt.

- Het beleid ten aanzien van de EKV en het ORIO-programma sluit op bepaalde punten onvoldoende op elkaar aan. Dit probleem is door DDE onderkend[57] en hierbij is de wenselijkheid uitgesproken om ORIO zo breed mogelijk te laten aansluiten bij de EKV. Een complicatie hierbij is, dat landenlijsten dynamisch zijn. Uit de evaluatie is gebleken dat AgNL bij de ontwikkelingsfase aanvragen goed kan keuren waarvoor AtradiusDSB geen dekking biedt zoals bijvoorbeeld in geval van ORIO09/GM/01. Uit interviews is gebleken dat men bij er de opzet van ORIO vanuit gegaan is, dat er voor ORIO-transacties waarvoor de EKV geen dekking biedt wel een oplossing gevonden zou worden.. In de praktijk blijkt dat dergelijke afspraken niet zo hard zijn gemaakt. Wel is voor een deel van de landen waarop bij het tot stand komen van de regeling in 2009 geen dekking bestond, de zogenaamde “fragile states”, besloten dat een maximaal schenkingspercentage van 80 mogelijk is, waardoor gedeeltelijk aan eventuele problematiek m.b.t. restfinanciering tegemoet wordt gekomen. Een sluitende oplossing is niet gevonden.

4.3. Aansluiting ORIO met het Nederlandse bedrijfsleven en topsectoren

Zoals uit de review blijkt is ORIO voor Nederlandse advies- en ingenieursbureaus een interessante regeling, omdat zij studies van substantiële omvang kan financieren in de ontwikkelingsfase.

Uit de interviews komt naar voren, dat de exporteurs van kapitaalgoederen en de bouwers in de regel niet bereid zijn om de ontwikkeling van projecten ter hand te nemen wanneer er niet een redelijke kans is dat zij eveneens bij de uitvoering betrokken zullen zijn. Deze bedrijven gaven aan dat zij uiteraard bereid zijn ontwikkelingslanden bij de ontwikkeling te ondersteunen als de kans groot is dat zij ook inderdaad geselecteerd worden voor de uitvoering. Bij het voormalige ORET-programma was dit ook praktijk.

Bij met name bij exporterende bedrijven van kapitaalgoederen en uitvoerders van grote werken viel te beluisteren dat ORIO onvoldoende aansluit bij de behoeften van deze bedrijven. Daarnaast hebben ontvangende landen vaak een voorkeur voor een financieringsmethode waarbij zij niet zelf dienen te zorgen voor restfinanciering, die voor deze landen soms moeilijk of niet te verkrijgen is. Met name in opkomende markten en ontwikkelingslanden is de restfinanciering van een transactie bepalend of een opdracht aan een bedrijf wordt gegund. In ons omringende landen is vaak een financierings-instrumentarium opgetuigd waarin handel en ontwikkelingssamenwerking hand in hand gaan en op deze wijze interessante financieringsaanbiedingen kunnen doen. ORIO wordt hiervoor als minder geschikt beoordeeld met name ook door de complexiteit van het instrument en de gestelde voorwaarden. DDE heeft dit probleem – ten tijde van de totstandkoming van de

[57] Memo DDE 20081105

ORIO-regeling - ook onderkend en heeft in 2008 als mogelijke oplossingsrichting het oprichten van een fonds gesuggereerd waarbij de drie financieringscomponenten, schenking, restfinanciering en EKV worden geïntegreerd, het zogenaamde Rijksfonds ORIO. Op deze wijze kan volgens haar optimale stroomlijning worden verkregen omdat het aantal bij de financiering betrokken partijen op deze manier wordt teruggebracht tot een enkele partij[58]. Echter dergelijke geïntegreerde financieringsstructuren van handel en ontwikkelingssamenwerking kunnen slechts optimaal werken als de uitvoering van infrastructuurprojecten aan Nederlandse bedrijven is gelinkt.

Het aandeel van vier van de acht topsectoren, water, logistiek, health en energy in de totale ORIO-portefeuille bedraagt ruim 95% van het totaal. In potentie is de aansluiting tussen ORIO en de topsectoren derhalve goed. Op dit moment kan echter niet voldoende worden vastgesteld of Nederlandse bedrijven daadwerkelijk voor de uitvoering van ORIO-projecten zullen worden geselecteerd.

4.4. Aansluiting ORIO met (multilaterale) fondsen voor infrastructuurfinanciering

In de ToR werd gevraagd na te gaan hoe de kostenefficiëntie en doorlooptijd zich verhouden tot andere uitvoerders van soortgelijke publieke infrastructuurprogramma's. Een vergelijking van de kostenefficiency tussen ORIO en IDF is uitgevoerd en de resultaten van deze vergelijking zijn te vinden in paragraaf 3.4. Omdat het gevaar van het vergelijken van appels met peren dreigt, is gekozen voor een beknopte vergelijking van een aantal kenmerkende criteria tussen ORIO en het Infrastructure Development Fund (IDF) van FMO, het EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF), InfraCo Africa (PIDG) en de Wereldbank (IDA). De bovenstaande organisaties en/of instrumenten worden alle (mede) gefinancierd vanuit Nederland. Daarnaast hebben wij een analyse gemaakt tussen ORIO en Danida Business Finance "DBF" (Denemarken), omdat ORIO en DBF veel op elkaar lijken en een benchmark tussen deze twee instrumenten derhalve zinvol lijkt (zie bijlage 13 voor de vergelijkingstabel ORIO met de bovengenoemde (multilaterale) fondsen voor infrastructuurfinanciering).

Bij het uitvoeren van een benchmark tussen deze fondsen en instellingen dient men zich te realiseren dat deze – gezien de diverse doelstellingen en inrichtingswijze van de verschillende faciliteiten – altijd op beperkingen stuit. Een generieke vergelijking op efficiency valt dan ook niet te maken.

Uit de analyse van de mogelijkheden tot aansluiting bij de overige fondsen blijkt onder meer het volgende:

- Het Infrastructure Development Fund (IDF) van FMO is geen strategische ontwikkelaar, maar een fonds voor ontwikkeling van private infrastructuur in voornamelijk LDC's. Zij richt zich op infraprojecten die 'bankable' zijn.

[58] memo DDE 20081105

Samenwerking tussen IDF en ORIO is theoretisch mogelijk in geval van PPP-projecten. Het gaat dan om een grijs gebied tussen publieke en private infrastructuurfinanciering. In sommige PPP-projecten is private financiering uitsluitend haalbaar als een deel van de financiering uit een schenking/subsidie komt; bij voorbeeld bij een onrendabele top van een project. In de praktijk zijn er nog geen samenwerkingsprojecten van ORIO met IDF geïdentificeerd. In geval van ORIO/09/ZM/21, een PPP-project, voeren ORIO en IDF samen bepaalde onderdelen van de projectbeoordeling uit.

- Het EU-Infrastructure Trust Fund (ITF) is primair een instrument dat met schenkingen lange termijn financiering van infrastructuurfinanciering mogelijk maakt. Ondersteuning kan tevens de vorm hebben van technische assistentie rentesubsidie. ITF werkt altijd als onderdeel van een totaal financieringspakket waarbij de EIB veelal ook leningen verstrekt. Vanwege deze werkwijze is aansluiting tussen ORIO en ITF niet waarschijnlijk.
- InfraCo Africa houdt zich bezig met de ontwikkeling en het leveren van expertise ten behoeve van privaat gefinancierde projecten. InfraCo Africa heeft een actieve rol in de ontwikkeling van projecten en bekleedt een spilfunctie als lead-financier. InfraCo Africa en ORIO werken samen in het kader van een tweetal projecten met een publiek-privaat karakter.
- De Wereldbank heeft geen specifieke infrastructuur faciliteit, maar kent wel een divisie Infrastructuur. De Wereldbank is van oudsher een van de belangrijke financiers van publieke infrastructuurprojecten. Veelal zijn deze in omvang vele malen groter dan de projecten die ORIO kan financieren. Uit interviews maakten wij op dat de Wereldbank door haar regelgeving en soms een gebrek aan transparantie voor Nederlandse bedrijven weinig toegankelijk is. Uit de interviews bleek echter, dat LDC's ORIO zien als een potentiele aanvullingsmogelijkheid voor projecten die uitgevoerd worden door bijvoorbeeld de Wereldbank. In de ORIO portefeuille zitten momenteel een drietal projecten waarvoor beoogd wordt om restfinanciering via Wereldbank te verkrijgen.

De belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde benchmark zijn de volgende:

- ORIO wijkt af van alle andere programma's doordat zij in geval van LDC's tot maximaal 100% van de ontwikkelingskosten kan schenken. Andere partijen leggen meer (financierings-) verantwoordelijkheid bij de ontvangende landen.
- ORIO heeft beperkte eigen deskundigheid op gebied van infrastructuurontwikkeling, financiering, procurement en contractering ten opzichte van de meeste andere instrumenten.

De belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de vergelijking tussen ORIO en DBF zijn de volgende:

- De gemiddelde doorlooptijd voor een ORIO-aanvraag tot aan goedkeuring schenking t.b.v. de implementatiefase is langer dan die van die van het vergelijkbare DBF. Betrokkenheid van het Deense bedrijfsleven bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten lijkt in Denemarken geen noemenswaardige problemen op te leveren, omdat in de Deense systematiek private initiators die bij de ontwikkelingsfase betrokken zijn merkwaardig genoeg ook mogen aanbesteden en de tender – in geval van voldoende Deense aanbieders – wordt beperkt tot deze Deense aanbieders. Via DBF wordt bij voorkeur aanbesteed op basis van Design and Build.[59] Op deze manier wordt een deel van het ontwikkelingstraject en de bijbehorende kosten overgeheveld naar de implementatie- en uitvoeringsfase en wordt een deel van het uitvoeringsrisico bij de aanbieder(s) neergelegd, zoals onder ORET ook gebeurde. Dit verklaart deels de gemiddelde kortere doorlooptijd bij DBF. Dit veronderstelt overigens wel dat er voldoende capaciteit in ontwikkelingslanden aanwezig is om een dergelijk programma van eisen op te stellen. DBF lost dit op, door een schenking beschikbaar te stellen voor Technische Assistentie door een FIDIC-engineer die het ontvangende land bijstaat tijdens de ontwikkelings- en tenderfase.[60]
- Danida Business Finance heeft haar instrumentarium zodanig ingericht dat zij in staat is om maatwerk en een totaal oplossing aan te bieden. ORIO kan dit in haar huidige vorm niet. Voor een uitgebreidere beschrijving van deze fondsen en instellingen zie bijlage 9.

4.5. Aansluiting ORIO op andere financieringsmogelijkheden buiten Nederland

Van de 61 projecten die ORIO momenteel in portefeuille heeft, wordt verwacht dat in geval van 19 projecten een deel van de restfinanciering afkomstig zal zijn van Internationale Financiële Instellingen (IFI's), regionale ontwikkelingsbanken en soms ook andere donoren. Er wordt derhalve aansluiting bij een groot aantal verschillende buitenlandse donorfondsen gezocht door de ontvangende landen (al dan niet met behulp van private initiators). Op dit moment verkeert 1 van deze 19 projecten in de implementatiefase en is de 65% restfinanciering gearrangeerd via een regionale ontwikkelingsbank; de CABEI. Voor de overige 18 projecten is niet bekend in hoeverre de beoogde geldverstrekkers/donoren zich op dit moment reeds gecommitteerd hebben. Ervaring uit het verleden heeft geleerd dat met name de grote IFI's eigen regels hanteren ten aanzien van goedkeuring- en aanbestedingsregels**,** Een punt van aandacht in geval van restfinanciering door multilaterale instellingen zoals bijvoorbeeld de Wereldbank is dat er sprake kan zijn van zgn. gestapelde concessionaliteit. ORIO katalyseert in potentie financiering door

[59] Artikel 2.13 en pagina 6 van file nr. 104.O.030 "the contract format for the construction contract will be FIDIC Yellow Book/ Design Build Contract which is the format usually used in Danida Business Finance
[60] supervisie tijdens de uitvoering dient gefinancierd te worden door middel van de commerciële lening

andere hulpinstellingen met veelal zachte voorwaarden. Het is de vraag of het stapelen van dergelijke hulpfinancieringen (met een concessionaliteitselement) efficiënt is en of dit stapelen als wenselijk wordt beschouwd.

4.6. Benchmark ORIO - instrumentarium omringende landen

Een zwak punt is dat ORIO uitsluitend schenkingen verschaft. Zowel uit de interviews als de door ons uitgevoerde benchmarkstudie naar instrumenten van omringende landen blijkt, dat het Nederlandse instrumentarium onder ORIO minder ruim is dan dat van ons omringende landen die vaak ook CIRR-steun, rentesubsidie en (zachte) leningen kunnen verstrekken.

Tabel 19 – Benchmark instrumentarium omringende landen

Land	Direct lending	Softloans en/of subsidiering fin. Kosten	CIRR faciliteit	Schenkingen	Technical Assistance
Nederland	-	-	-	X	X
Denemarken	X	X	X	X	X
Duitsland	X	X	X	X	X(1)
Zweden	X	X	X	X	X
België	X	X	X	X	Onbekend
U.K.	X	X	Onbekend	X	X
Frankrijk	X	X	Onbekend	X	Onbekend

(1) voor zover bekend alleen op beperkte schaal via DEG

- Een aantal landen, bijvoorbeeld Duitsland en Zweden, kan door een combinatie te maken tussen de beschikbare instrumenten vaak dan een totaalpakket voor de financiering van een project aanbieden. ORIO heeft ook door haar beperkte doelstellingen geen directe aansluiting met het Nederlandse exportinstrumentarium, waardoor van een samenhangende aanpak geen sprake is. In het rapport van de Topsector Water “Een Wereld in Beweging” wordt hier uitgebreid op ingegaan. Zoals reeds vermeld in paragraaf 4.3. heeft DDE dit probleem onderkend.
- Uit de interviews blijkt, dat ORIO zich – in tegenstelling tot ons omringende landen - niet actief bemoeit met het tot stand brengen van de restfinanciering. Omdat deze faciliteit ongebonden is, is deze houding in zekere zin verklaarbaar. Vanuit het perspectief van het betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven gezien, levert deze houding nadelen op voor haar concurrentiepositie. Een heel actueel voorbeeld hiervan is 09/GH/02. In geval van deze zaak is bij de eindbeoordeling van het projectplan gebleken dat Korea het project gaat financieren met een zachte lening en dat er zelfs al een contract met een Koreaanse aannemer is afgesloten. Daarom zal het project vanuit ORIO gestopt worden.

- Tevens zijn aanwijzingen gevonden dat andere landen het laten terugvloeien van een significant deel van hun formeel ongebonden bilaterale hulp naar hun nationale bedrijfsleven als onderdeel van hun beleid in meer of mindere mate geformaliseerd hebben. (zie bijlage 14 voor de uitgevoerde benchmark instrumentarium omringende landen).

4.7. Conclusies aansluiting en coherentie ORIO

- Uit het onderzoek is gebleken dat de ORIO-faciliteit (evenals vroeger de ORET-regeling) een binnen de begroting van DGIS op zichzelf staand instrument is.
- Op basis van de huidige landenlijst van ORIO kan vastgesteld worden dat er geen volledige aansluiting is met het landenbeleid van de Exportkredietverzekering (EKV) omdat de EKV met name als het gaat om de fragiele staten gesloten is en in een aantal andere ontwikkelingslanden beperkingen kent ten aanzien van dekkingsmogelijkheden.
- ORIO is voor advies- en ingenieursbureaus een interessante regeling omdat zij studies van substantiële omvang kan financieren in de ontwikkelingsfase. Kapitaalgoederenexporteurs en bouwers zijn in de regel niet bereid om de ontwikkeling van projecten ter hand te nemen wanneer er niet een redelijke kans is dat zij eveneens bij de uitvoering betrokken zullen zijn.
- Het aandeel van vier van de acht topsectoren, water, logistiek, health en energy in de totale ORIO-portefeuille bedraagt ruim 95% van de totale portefeuille. In potentie is de aansluiting tussen ORIO en de Topsectoren derhalve goed.
- In de praktijk is er sprake van samenwerking tussen ORIO en IDF en InfraCo Africa op het gebied van PPP-projecten en Wereldbank (o.a. als beoogd verschaffer van restfinanciering). Kennis binnen het ORIO-team op dit gebied is zeer beperkt. Voor wat betreft samenwerking tussen ORIO en ITF zijn er geen concrete mogelijkheden.
- Uit de uitgevoerde benchmark tussen de infrastructuur fondsen blijkt, dat ORIO afwijkt van alle andere programma's doordat zij in geval van LDC's tot maximaal 100% van de ontwikkelingskosten kan schenken. Verder kan geconcludeerd worden dat ORIO een proces gestuurd instrument is met beperktere eigen deskundigheid op gebied van infrastructuur ontwikkeling, financiering, procurement en contractering dan de meeste andere instrumenten. Uit de additioneel uitgevoerde benchmark tussen ORIO en Danida Business Finance komt onder meer naar voren dat de gemiddelde doorlooptijd voor een ORIO-aanvraag langer is dan die van die van het vergelijkbare DBF. D.m.v. DBF wordt bij voorkeur aanbesteed op basis van Design, Build Maintenance waardoor een deel van de ontwikkeling wordt overgeheveld naar de uitvoeringsfase.

- Door de ontvangende landen wordt aansluiting gezocht bij een groot aantal verschillende buitenlandse donorfondsen derhalve is deze aansluiting in potentie aanwezig. In geval van vrijwel alle projecten is momenteel nog niet bekend in hoeverre de beoogde restfinanciering zich zal materialiseren. Samenwerking met donoren en instellingen als de Wereldbank heeft als nadeel dat er stapeling van concessionaliteit plaatsvindt en daardoor een minder efficiënte inzet van middelen.
- Het Nederlandse instrumentarium onder ORIO is minder ruim dan dat van ons omringende landen. Bovendien kunnen veel overige landen - door een combinatie te maken tussen de beschikbare instrumenten - een totaalpakket voor de financiering van een project aanbieden. Tevens zijn aanwijzingen gevonden dat andere landen het laten terugvloeien van een significant deel van hun formeel ongebonden bilaterale hulp naar hun nationale bedrijfsleven als onderdeel van hun beleid in meer of mindere mate geformaliseerd hebben.

5. Aanbevelingen voor de modernisering van ORIO

In dit hoofdstuk doen wij een aantal aanbevelingen. Deze zijn enerzijds gebaseerd op de bevindingen en conclusies van de review (hoofdstuk 3), de onderzochte aansluiting en coherentie (hoofdstuk 4) en anderzijds op de inventarisatie van de mogelijkheden tot modernisering die rechtstreeks uit de eerdere hoofdstukken voortkomen. Daarnaast zullen wij een aantal suggesties doen over hoe een financieringsinstrumentarium van ORIO of een variant daarop ingericht zou kunnen worden. Deze laatste suggesties en aanbevelingen komen niet direct voort uit de eerdere bevindingen. In lijn met de TOR voor deze studie gaan deze aanbevelingen daarom soms verder dan de review, omdat deze onder meer zijn gebaseerd op de input die wij via de interviews over een mogelijke modernisering hebben gekregen. Tevens worden hierbij literatuurstudie en eigen ervaring met deze problematiek meegenomen.

Aanbevelingen uit de review

In de review zijn – op hoofdlijnen - de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. De spagaat tussen het vraag gestuurde karakter van ORIO (met name het ownership) en het betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven bij de faciliteit.
2. Ownership.
3. De werking van de ontwikkelingsfase.
4. Beperkte aanwezige kennis binnen ORIO team van o.a. financiering en procurement.
5. Overvraag naar steun voor publieke infrastructuur projecten.
6. Verkrijgen van restfinanciering.
7. Betrokkenheid ORIO bij PPP-projecten.

Gelet op de ernst van de beschreven knelpunten komen wij tot de volgende hoofdaanbeveling:

“Schrijf voorlopig geen nieuwe tenderrondes uit en neem een periode van 6 maanden in acht voor het zorgvuldig uitwerken van een ingrijpende wijziging van ORIO.”

Zoals aangegeven in de review is ORIO een zeer complex programma geworden met lange doorlooptijden en een uitvoeringsfase die nog nauwelijks is getest en er zowel bij de ontvangende landen als het Nederlandse bedrijfsleven duidelijk behoefte bestaat aan een instrument dat;

1. Toegankelijk is.
2. Coherent met het handelsinstrumentarium is.
3. Duidelijke en transparante criteria hanteert.
4. Duidelijke en acceptabele procurement regels hanteert.
5. Snel kan inspelen op de behoeften van het bedrijfsleven.
6. Voor het ministerie beheersbaar is.

Ons voorstel is om een korte interim periode van maximaal 6 maanden in te lassen en geen nieuwe tenderrondes voor de ontwikkelingsfase uit te schrijven om fundamenteel na te denken over een nieuwe variant van ORIO. Het Nederlands bedrijfsleven zou ook bij dit proces betrokken moeten worden. In de tussentijd kan het ORIO team verder met het beheer en de monitoring van de huidige aanvragen en kunnen bestaande aanvragen die in de uitvoeringsfase komen, gewoon behandeld en beoordeeld worden. Dat geeft het ORIO-team ook de gelegenheid om de vele projecten die zich nu nog in de ontwikkelingsfase bevinden intensiever te volgen en te stimuleren dat deze sneller vervolgd worden. Daarmee zou het ORIO-team zich kunnen focussen op verbeteringen van de efficiëntie en potentiële effectiviteit. Uiteraard moet wel gecommuniceerd worden dat ORIO een nieuwe aanpak zal krijgen en dat de opzet (ingrijpend) gewijzigd zal worden; dit om te voorkomen dat private initiators, consultants en de landen doorgaan met het voorbereiden van aanvragen volgens het huidige systeem.

Een belangrijke kanttekening bij dit alles is, dat uit de interviews gebleken is, dat alle wijzigingen die de laatste jaren al hebben plaatsgevonden, hebben geleid tot verlies van betrouwbaarheid als donor en tot verlies aan draagvlak, zowel in Nederland als bij de ontvangende landen. Het is naar onze mening derhalve van groot belang om fundamenteel na te denken over een nieuwe variant waarmee voor een lange periode continuïteit gewaarborgd kan worden.

Een tweede belangrijke kanttekening is, dat de ORIO regeling niet alleen per se coherent dient te zijn, maar dat het daarnaast aanbeveling verdient om samenwerking te zoeken bij die OS-programma's waar aansluiting mogelijk is. Hierbij kan met name gedacht worden aan de diverse programma's op het gebied van water (Partners Voor Water, Water Mondiaal, PPP-faciliteit Water met het Fonds Duurzaam Water). Ook bij het Netherlands Water Partnership (NWP) lopen activiteiten die gerelateerd zijn aan infrastructuur. Coherentie tussen ORIO en de overige programma's zal naar verwachting kunnen leiden tot meer spin off-effecten en derhalve tot meer effectiviteit. Ook de (infrastructuur gerelateerde) activiteiten van ambassades moeten hier uitdrukkelijk in meegenomen worden.

Onderstaand gaan wij nader in op de belangrijkste knelpunten van de ORIO-faciliteit en doen wij aanbevelingen voor oplossingsmogelijkheden, waarbij wij tevens de belangrijkste voor- en nadelen hiervan in kaart brengen.

A) Het ongebonden karakter van ORIO en de aansluiting bij het Nederlandse bedrijfsleven

In de review is beschreven dat ORIO een zeer gewaardeerde faciliteit is voor Nederlandse consultants en projectontwikkelaars. De projecten worden vrijwel altijd door Nederlandse ingenieursbureaus en consultants geïnitieerd. Voor de ontwikkelingsfase gelden de lokale aanbestedingsregels en worden deze partijen meestal onderhands gecontracteerd en geheel of gedeeltelijk betaald door de Nederlandse overheid vanuit een speciaal voor dit doel ondertekende schenkingsovereenkomst. Voor de uitvoeringsfase ligt dit volstrekt anders en is ORIO een volledig ontbonden faciliteit en gelden er regels voor internationale aanbesteding (ICB). Uitsluitend projecten die vanuit het ORIO-ontwikkelingsproces voortgekomen zijn, komen voor financiering voor de uitvoerings- en exploitatiefase in aanmerking. Er zijn nog geen bruikbare data over de kans dat Nederlandse bedrijven hiervoor geselecteerd zullen worden. Vanwege het ongebonden karakter van ORIO zijn geen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven. Om de hierboven beschreven tegenstelling tussen de ontwikkelings- en uitvoeringsfase op te heffen zijn een tweetal opties denkbaar:

Optie 1. Maak van ORIO een gebonden faciliteit

De meest aangewezen weg om een betere aansluiting te bereiken tussen ORIO en het Nederlandse bedrijfsleven voor het uitvoeren van ORIO-projecten, is door ORIO weer te binden aan Nederlandse ondernemingen. In tabel 20 worden de voor- en nadelen hiervan nog eens in kaart gebracht.

Tabel 20 – De voor-en nadelen van ORIO als gebonden hulp instrument

Voordelen	Nadelen
Volstrekte duidelijkheid	Breuk met beleid van afgelopen jaren
Aansluiting bij internationale regelgeving (Helsinki Package)	Niet in lijn met advies van de DAC/OECD van enkele jaren geleden
Betere aansluiting bij de restfinanciering ORIO via EKV	Minder effectief en efficiënt volgens sommige adviseurs/universiteiten (o.a. prof. Jepma)
Nederlandse bedrijven zijn gemakkelijker aan te spreken door geografisch nabijheid en reputatiebelangen	Hoger schenkingspercentage voorgeschreven (echter ORIO hanteert al gebonden hulp criteria inclusief de voor gebonden hulp van toepassing zijnde schenkingspercentages)
Grotere waarborg voor duurzaamheid, kwaliteit, milieu-efficiëntie e.d.	Misschien niet altijd de laagste prijs (maar het uitvoeren van een prijscheck is mogelijk)
NL bedrijven hanteren MVO-richtlijnen (OECD)	
Grotere grip op uitvoeders door de geografische nabijheid.	

De discussie over gebonden hulp is altijd vrij beladen geweest en partijen verschilden hierover principieel van mening. Nederland is een van de voorvechters van het tot stand komen van de OESO/DAC regels m.b.t. het ontbinden van hulp geweest. Enerzijds is de redenering vanuit de ontwikkelingswereld dat ontwikkelingshulp niet vermengd moet worden met exportbevordering en dat de keuze van opdrachtverlening een verantwoordelijkheid is van de ontwikkelingslanden zelf. Vanuit exportbelangen wordt juist geredeneerd dat betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij transacties in ontwikkelingslanden juist twee doelen zou kunnen dienen namelijk die van exportbevordering en die van ontwikkelingssamenwerking.

Wanneer politiek de wens bestaat om het Nederlandse bedrijfsleven meer in te schakelen bij het ORIO-programma dan is binding een verantwoorde oplossing. Deze handelwijze is niet in strijd met internationale regelgeving. Nederland is hierop geen uitzondering, omdat andere Europese landen zoals België en Frankrijk eveneens met gebonden hulpprogramma's werken.

Het is van belang dat de procurement regelgeving in dit geval zodanig wordt ingericht dat alleen Nederlandse bedrijven kunnen kwalificeren. Ook kan – indien de lokale wetgeving dit toestaat – gekozen worden om onderhandse gunning toe te staan. Er dient in dat laatste geval vanuit Nederland wel een grondige prijscheck te worden uitgevoerd.

Optie 2. Richt ORIO zodanig in dat Nederlandse bedrijven beter toegang krijgen
Een goed alternatief is om de faciliteit zodanig te structureren dat Nederlandse bedrijven een goede kans hebben om geselecteerd te worden voor de uitvoering van de projecten. Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden. De Deense overheid heeft dit met Danida Business Finance eveneens gedaan.

Mogelijkheden om de toegang te vergroten zijn bijvoorbeeld:

- De (commerciële) restfinanciering van ORIO te linken aan de verplichting om een EKV-verzekering af te sluiten bij AtradiusDSB.
- De (commerciële) restfinanciering verplicht te linken aan in Nederland gevestigde banken.
- Richt de procurement regelgeving zodanig in dat dit leidt tot potentieel grotere betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor de lokale aanbesteding van het ontvangende land als uitgangspunt waarbij in de door ORIO op te stellen procurement regels een uitzondering op het beginsel van ICB gemaakt wordt door bijvoorbeeld te bepalen dat de aanbieders beperkt mogen worden tot Nederlandse aanbieders/EU aanbieders in geval er dan ook sprake is van voldoende concurrentie. Dit is conform de wijze waarop bijvoorbeeld KfW haar procurement heeft ingericht.

De voor- en nadelen van de eerste optie gelden in belangrijke mate ook voor deze optie. Echter, gesteld zou kunnen worden dat de opzet volgens deze structuur beter past binnen de richtlijnen van de DAC/OECD op dit terrein. Echter, het nadeel is dat deze structuur minder transparant en duidelijk is en bovendien verwachtingen wekt.

B) Ownership

In de review wordt onder meer gesteld dat er in de huidige opzet van ORIO averse prikkels zitten. Overheden van ontwikkelingslanden, private initiators en consultants hebben er financieel belang bij om zoveel mogelijk activiteiten in de ontwikkelingsfase onder te brengen, terwijl een belangrijk deel van de ontwikkeling in de uitvoeringscontracten ondergebracht kan worden (zie optie A). Het ownership van een project ligt nu formeel bij het ontvangende land maar ORIO heeft – onder meer door haar uitgebreide ontwikkelingsfase met eigen criteria en beoordeling - veel verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken. Hierin ligt een substantieel risico op reputatieschade indien een project misloopt. Uit de interviews kwam naar voren dat een partij als Wereldbank ter plaatse is om “hands on” de ontwikkeling te begeleiden om dit potentieel reputatieschade risico te mitigeren.

In dit verband komen we tot de volgende aanbevelingen:

- Leg de voorbereiding en ontwikkeling van projecten zoveel mogelijk in handen van de overheden van ontwikkelingslanden zelf en laat de financiering van deze fase zoveel mogelijk aan de landen zelf over.
- Overweeg eventueel een afzonderlijke technische assistentie faciliteit in te richten om bijvoorbeeld de armste landen (MOL’s) te ondersteunen bij onderdelen van de ontwikkeling van infrastructuur.

- Stel voor de financiering van de uitvoering van infrastructuurfinanciering uit ORIO-middelen heldere criteria op en leg de verantwoordelijkheid voor aanbesteding en gunning bij de ontvangende landen.
- Schaf 100% schenking voor ontwikkelingskosten voor LDC's af.

Een van de belangrijkste problemen voor het realiseren van infrastructuur in ontwikkelingslanden is het ontbreken van de financiering van dergelijke projecten. De ontwikkeling van infrastructuur is in een aantal landen eveneens een probleem; echter een groot aantal landen op de ORIO-lijst zou goed in staat moeten zijn dit onderdeel zelf aan te sturen en te financieren. Voor met name de armste landen bestaat er veelal wel een capaciteitsprobleem en is men minder goed in staat de ontwikkeling van infrastructuur volledig zelfstandig uit te voeren. Voor deze landen zou gedacht kunnen worden aan een ondersteunende TA-faciliteit die middelen ter beschikking stelt om infrastructuur te helpen ontwikkelen. Daarbij kan gedacht worden aan een soort PESP-faciliteit zoals deze in het verleden door AgNL werd uitgevoerd om onder meer feasibility studies te financieren. Deze nieuwe faciliteit zou uitsluitend voor de ontwikkeling van publieke infrastructuur ingezet moeten worden, waarbij vooraf in toelatingscriteria wordt bepaald welke activiteiten voor financiering in aanmerking komen. In onze visie zou maximaal 50% van de kosten van dergelijke activiteiten uit OS-middelen gefinancierd moeten worden.

Ten aanzien van de financiering van infrastructuurprojecten zelf, zijn de huidige toelatingscriteria van ORIO (en in het verleden ORET) goed werkbaar. Uiteraard moet wel duidelijk worden gemaakt of de faciliteit gebonden is voor gebruik door Nederlandse bedrijven. Mochten transacties tot stand komen via ondershandse gunning dan is uiteraard een controle op prijs aan te bevelen.

Een voordeel van deze opzet is dat dit de ownership ten goede komt. Het land investeert ook eigen geld in een project en heeft derhalve een extra financieel belang bij een goede ontwikkeling en implementatie van het project. Een nadeel is dat de keuze van de landen waar het ontvangende land het project kan aanbesteden in geval van gebonden hulp wordt beperkt.

C. Ontwikkelingsfase

Het binnenhalen van een extra stap in de cyclus leidt onherroepelijk tot vertragingen. Bij de ORET-evaluatie werd al geconcludeerd dat het beoordelingsmechanisme zwaar was aangezet. Voor ORIO is dit nog eens versterkt. Afgezien van de consultants en ingenieursbureaus geeft een groot aantal bedrijven aan geen behoefte te hebben aan een ontwikkelingsfase, omdat dit de kansen van contractgunning eerder verkleint dan vergroot. Het advies van de SER van september 2011 over ORIO bevestigt deze analyse en beveelt aan om meer gebruik te maken van de ontwikkelkracht van het bedrijfsleven bij de uitvoering. In de Kabinetsreactie van 4 november 2011 wordt hier ook positief op gereageerd en werd toegezegd meer aan te sturen op uitvoeringscontracten waarin een belangrijk deel

van de voorbereiding wordt geïntegreerd (DBM-contracten).

<u>Aanbeveling optie 1</u>

Wij bevelen aan om de ontwikkelingsfase uit het proces van ORIO te halen en in de voorwaarden van een nieuwe ORIO duidelijk te maken wanneer projecten kwalificeren voor ORIO-ondersteuning Dit zal uiteraard duidelijk naar stakeholders (landen en bedrijven) moeten worden gecommuniceerd.

Tabel 21 – De voor- en nadelen van ORIO zonder ontwikkelingsfase

Voordelen	Nadelen
Snellere doorlooptijden, geen dubbele beoordeling en overeenkomsten met landen	Groter risico dat ORIO-eisen niet goed in aanvraag worden verwerkt
Ownership duidelijker geregeld	Minder ondersteuning van de landen voor de ontwikkelingsfase; met name MOL's kunnen hiervan nadeel ervaren
Betere toegang voor NL bouwers en exporteurs	Minder betrokkenheid van NL consultants en projectontwikkelaars
Meer budget voor de uitvoering van projecten	Verlaging van de schenkingspercentages hetgeen – in geval van commerciële restfinanciering- tot hogere financieringskosten leidt omdat o.a. bankkosten over een hogere restfinanciering berekend zullen worden
Geen incentives meer om de ontwikkelingsfase onnodig op te rekken	
Risico's ten aanzien van haalbaarheid rest-financiering worden beperkt	Gevaar dat MOL's minder projecten kunnen doen i.v.m. gebrek aan capaciteit voor ontwikkeling
Minder kosten voor beoordeling, beheer en monitoring zowel bij AgNL als externe inhuur	Risico is dat er aan de voorkant onvoldoende sturing is op de kwaliteit van projectvoorstellen
	Denemarken heeft goede ervaringen met DBF en in deze regeling wordt wel in een – zij het op onderdelen afwijkende – ontwikkelingfase voorzien

Bovenstaande vergelijking (tabel 21) maakt duidelijk dat het elimineren van de ontwikkelingsfase mogelijk ook op nadelen zal stuiten. Een goed alternatief zou kunnen zijn om voor MOL's een speciale faciliteit op te zetten die de landen op onderdelen bij de ontwikkeling van infrastructuur zou kunnen ondersteunen. Dit zou dan overigens bij voorkeur een faciliteit moeten zijn die uitsluitend toegankelijk is voor Nederlandse bedrijven en niet op verzoek van de overheid van het ontwikkelingsland kan worden aangevraagd. Daarmee wordt vermeden dat een dergelijke faciliteit dezelfde bureaucratische procedures moet hanteren en de faciliteit niet adequaat op financieringsverzoeken kan reageren. Een nadeel is wellicht dat een dergelijke faciliteit in de subsidiesfeer terecht komt en in de juridische sfeer beperkingen heeft.

Een voordeel is echter, dat de faciliteit beter aansluit bij de DAC-afspraken van 2001. Daarin wordt met betrekking tot binding een uitzondering gemaakt voor o.a. Technical Assistance. TA mag derhalve ook op basis van OESO-DAC afspraken in

gebonden vorm verstrekt worden. Uitgangspunt is uiteraard dat deze TA-faciliteit optimaal dient aan te sluiten bij de voor ORIO geldende criteria.

Aanbeveling optie 2

Verkort de ontwikkelingsfase en streef ernaar om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de potentiële uitvoerders te leggen. De ORIO faciliteit dient in een dergelijk geval gebonden te zijn of tenminste zodanig gestructureerd te zijn dat Nederlandse bedrijven een goede kans hebben om geselecteerd te worden voor de uitvoering. Het is in geval van deze variant van groot belang om professionele procurement guidelines te ontwikkelen die goed aansluiten bij de praktijk van FIDIC Design Build Maintenance-aanbesteding. De impact en vereisten van van DBM-aanbesteding als alternatief vraagt aandacht, zeker als dit in een lokale context gaat gebeuren.

Tabel 22 – Voor- en nadelen van het bekorten van de ontwikkelingsfase ten faveure van de uitvoeringsfase

Voordelen	Nadelen
Denemarken heeft hier goede ervaring mee	Doorlooptijden worden hierdoor naar verwachting niet substantieel verkort (dubbele beoordeling en dubbele schenkingsovereenkomsten blijven bestaan)
Beter gebruik ontwikkelexpertise van professionele bedrijven	Kosten ontwikkelingsfase blijven grotendeels gehandhaafd
Gebruik internationaal erkende procurement guidelines (FIDIC)	Ownership neemt nog verder af
Snellere beoordeling van projecten in ontwikkelingsfase	OS-landen zijn minder bekend met DBM-structuren
	NL exporteurs en bouwers blijven in het nadeel door verplichte ontwikkelingsfase
	Risico dat projecten tijdens de ontwikkelingsfase stranden

De hierboven geschetste optie heeft duidelijk geen voorkeur, omdat het kernprobleem van de toegankelijkheid voor Nederlandse bedrijven, de beperkte commitment van de landen en de lange doorlooptijden op deze wijze niet wordt opgelost (zie nadelen tabel 22).

D) Samenstelling ORIO-team

Uit de review is naar voren gekomen dat ORIO een proces gestuurde organisatie is met een beperkte deskundigheid op het gebied van infrastructuur ontwikkeling, procurement, financiering en contractering. De uitgevoerde benchmark tussen ORIO en een aantal andere infrastructuur instrumenten ondersteunt deze conclusie uit de review. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en AgNL hebben bewust gekozen voor een organisatie met expertise op het gebied van procesmanagement en ontwikkelingssamenwerking. Voor specialistische kennis doet AgNL een beroep op externe expertise. Met het oog de uitvoeringsfase is het van belang dat adequate professionele expertise beschikbaar is. In de huidige opzet bevelen wij aan de organisatie van AgNL te versterken. Dat zou op twee wijze kunnen plaatsvinden:

Optie 1
Door de organisatie van AgNL te versterken op het gebied van financiering en kredietverzekering, infrastructuur en procurement. Alhoewel een aantal medewerkers een sterke ontwikkeling hebben doorgemaakt, bevelen wij aan medewerkers aan te trekken met een duidelijke track record op het gebied van exportfinanciering en kredietverzekering, kennis van de inrichting van contracten, risicomanagement (bv de formulering van betalingsschema's, producten als performance bonds, bidbonds en aanbetalingsgaranties en begrip van de inrichting van infrastructuurprojecten. Bij de versterking van het team, kan gedacht worden aan het werven van medewerkers met een bancaire achtergrond. Een goede optie zou zijn om samenwerking te zoeken met de afdeling binnen AgNL die thans al een aantal financieringsinstrumenten (o.a. BMKB, Groeifaciliteit, FIB, GO-regeling, binnenkort ook DGGF e.d.) in beheer heeft. Expertise op het gebied van infrastructuurfinanciering is bij Rijkswaterstaat in brede zin aanwezig.

Optie 2
Door meer activiteiten die thans door AgNL uitgevoerd worden uit te besteden aan private partijen. De rol van AgNL wordt dan beperkt tot een toezichthoudende rol, terwijl externe partijen belast worden met de beoordeling en voortgang van de projecten. AgNL zou de faciliteit met een klein kernteam kunnen bemensen (vgl. inrichting Danida Business Finance). Echter, daar dient dan wel specialistische kennis voorhanden te zijn om externe partijen op professionele wijze aan te kunnen sturen.

De tweede optie zou niet onze voorkeur hebben, omdat een dergelijke structuur waarschijnlijk tot hogere kosten gaat leiden en kan leiden tot onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden. Een volledige uitbesteding van het beheer van ORIO hebben wij niet in de opties meegenomen, omdat bij het opzetten van ORIO deze optie al was afgevallen.

E) Managen van ORIO-aanvragen

Uit de review is gebleken, dat de vraag naar steun voor publieke infrastructuur vele malen groter is dan het beschikbare ORIO-budget. ORIO heeft getracht om aan de grote vraag tegemoet te komen door het invoeren het zogenaamde "First Come First Serve principe" (2012) in plaats van het "Beautycontest-systeem" (2009). Uit de interviews is gebleken dat de meningen over de vraag wat het beste system is zeer uiteenlopen. Elke keuze zal derhalve kritiek opleveren. Wij zijn van mening dat het First Come First Serve system meer duidelijkheid biedt en dat het als een voordeel gezien kan worden dat projecten niet meer relatief beoordeeld worden. Een nadeel is dat het budgetplafond snel bereikt wordt. Een verhoging van het budget zou wellicht een tijdelijke oplossing hiervoor kunnen zijn, maar wordt door ons niet primair gezien als oplossing voor de gesignaleerde problematiek.

Om ORIO beter te managen zou aan de volgende mogelijkheden gedacht kunnen worden:

1. Introduceer objectief meetbare toelatingscriteria (bijvoorbeeld sectorkeuze).
2. Beperk het aantal ORIO-landen (Op deze wijze heeft de uitvoerder van de regeling meer gelegenheid om zich te verdiepen in de lokale situatie van een beperkte groep landen hetgeen de behandelsnelheid van aanvragen zou kunnen vergroten).
3. Maak een budget verdeling tussen de verschillende landencategorieën op basis van schenkingspercentages (35%/50%/80%).
4. Verlaag het maximale transactiebedrag van EUR 60 mln. of sta slechts een beperkt aantal grote transacties toe.
5. Sluit het programma tijdelijk.

Allen hierboven beschreven maatregelen hebben voor en nadelen. Vooralsnog lijkt het aan te bevelen om het resultaat van de huidige toewijzingssystematiek af te wachten. Zolang niet duidelijk is hoeveel transacties ook daadwerkelijk doorgaan naar de uitvoeringsfase lijkt deze discussie prematuur.

F) Verkrijgen van restfinanciering

Uit de review is gebleken, dat de aansluiting van ORIO met de Nederlandse exportkredietverzekering (EKV) niet optimaal is. Voor transacties waarbij geen Nederlandse bedrijven zijn betrokken, biedt de EKV sowieso geen uitkomst (vanwege de voorgeschreven Nederlandse content). Buitenlandse bedrijven zullen bij de eigen kredietverzekeraar dekking moeten krijgen voor de transacties.

Echter, ook voor Nederlandse bedrijven heeft de reguliere EKV beperkingen omdat de EKV is gesloten op een aantal ORIO-landen of omdat de EKV beperkingen kent ten aanzien van plafond, type debiteuren of anderszins. Uit de uitgevoerde analyse van de ORIO-portefeuille blijkt, dat door de ontvangende landen (al dan niet met behulp van een private initiator) in ruim een kwart van alle transacties aansluiting gezocht wordt bij donoren en IFI’s teneinde via deze kanalen restfinanciering te verkrijgen. Daarnaast kwam uit de interviews naar voren dat het als nadelig ervaren wordt, dat Nederland, in tegenstelling tot de meeste ons omringende landen, geen totaalpakket kan aanbieden ten behoeve van de financiering van projecten. Dit probleem is ook door het ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE) gesignaleerd in haar memo DDE 20081105. Een van de opties meer restfinancieringsmogelijkheden binnen Nederland te bewerkstelligen is het flexibeler maken van het instrumentarium. Deze optie (en de verschillende varianten daarvan) wordt behandeld aan het eind van deze paragraaf. Onderstaand gaan wij kort in op enkele mogelijkheden om de restfinanciering zeker te stellen.

Optie 1

Maak concrete werkafspraken met AtradiusDSB en gebruik de bestaande besluitvormingsstructuur (ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken) voor het EKV beleid om ORIO-restfinancieringen voor landen waarvoor thans geen EKV-dekking bestaat mogelijk te maken. Tabel 23 weergeeft de voor- en nadelen van deze optie.

Tabel 23 – Voor- en nadelen concrete werkafspraken met AtradiusDSB

Voordelen	Nadelen
Op deze wijze kan een betere afstemming gerealiseerd worden	Deze optie lost het probleem slechts gedeeltelijk op en alleen voor Nederlandse bedrijven
Makkelijk en snel te realiseren; maakt gebruik van bestaande structuren	Instemming Ministerie van Financiën is nodig voor de uitvoering van deze optie
Sluit aan en is een uitbreiding van reeds gemaakte afspraken (Samenwerkingsovereenkomst AgNL-ADSB)	
Valt onder reguliere EKV en heeft geen budgettaire gevolgen ORIO	

Optie 2

Richt een overheidsloket op waar voor individuele transacties de drie componenten schenking, restfinanciering en EKV gecoördineerd en gecombineerd kunnen worden. Bij dit loket is goede kennis aanwezig van de werking van deze drie componenten en de beschikbare instrumenten, zowel binnen en buiten Nederland. In tegenstelling tot hetgeen DDE in haar verkennende memo heeft gesuggereerd, beschikt dit loket zelf niet over deze instrumenten maar heeft zij slechts de functie van coördinator en arrangeur. Zie tabel 24 voor de voor-en nadelen van een coördinerend overheidsloket.

Tabel 24 – Voor- en nadelen van de oprichting van een coördinerend overheidsloket

Voordelen	Nadelen
Alles kan met behulp van 1 loket geregeld worden dat kennis en ervaring heeft met de complexe afstemming tussen de diverse actoren	Het realiseren van deze optie kost veel tijd en commitment omdat er een nieuwe organisatie opgezet en ingericht dient te worden.
Afstemming ORIO-EKV vindt plaats door middel van dit loket.	budgettaire consequenties i.v.m. het opzetten van een nieuwe organisatie
Het sluit aan bij het instrumentarium van ons omringende landen (o.a. Zweden en Duitsland) en versterkt de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven	Kennis om dit te managen is niet aanwezig bij de overheid. AtradiusDSB zal bij de uitvoering dienen te wordt betrokken en er zal benodigde bancaire kennis dienen te worden aangetrokken
Geen budgettaire consequenties voor wat betreft het instrumentarium, want alle instrumenten blijven onveranderd.	
Komt tegemoet aan de problemen die ontvangende landen kunnen ondervinden bij het arrangeren van restfinanciering.	
Geen marktverstoring want men maakt gebruik van kredietverlening door commerciële banken	

Optie 3

Zet DGGF (spoor 3) in voor een uitbreiding van de EKV naar DGGF – landen (zie tabel 25 voor de voor- en nadelen).

Tabel 25 – Voor- en nadelen van het inzetten van DGGF voor uitbreiding EKV naar DGGF-landen:

Voordelen	Nadelen
Hierdoor worden meer mogelijkheden geschapen om binnen Nederland restfinanciering voor ORIO projecten te kunnen realiseren	Vooralsnog is het onduidelijk of het DGGF hierin kan voorzien. DGGF voorziet in principe alleen in transacties tot maximaal EUR 15 mln. en sluit als zodanig niet goed aan bij ORIO.
In een advies van Carnegie Consult betreffende DGGF is al aanbevolen om DGGF (spoor 3) in te zetten voor uitbreiding van de EKV naar de DGGF landen zonder maximum[61]	DGGF krijgt naar verwachting een gebonden karakter. Indien ORIO formeel geen gebonden karakter krijgt, bestaat de kans dat het DGGF (analoog aan de EKV) uitsluitend uitkomst kan bieden voor transacties met Nederlandse bedrijven

Optie 4

Reserveer binnen het ORIO-budget een garantiefaciliteit voor het afdekken van risico’s op landen waarvoor de huidige EKV niet of beperkt open is (optie wanneer DGGF geen of slechts gedeeltelijk uitkomst kan bieden). In het kader van ORET heeft het ministerie van EZ in het verleden een garantiefonds (SENO/GOM) opgezet om transacties in hoge risicolanden mogelijk te maken, waarvoor de reguliere EKV geen uitkomst biedt. Tabel 26 weergeeft de voor- en nadelen van deze optie.

[61] In dat kader is het van belang dat DGGF in staat is de politieke risico’s voor het commerciële deel van ORIO transacties af te dekken. Voor ORIO zou dit betekenen dat het DGGF risico’s moet kunnen afdekken tot maximaal EUR 39 mln. (65% van EUR 60 mln.) opdat een goede synergie tussen beide OS-instrumenten kan worden bereikt

Tabel 26 – Voor- en nadelen van inzet garantiefaciliteit

Voordelen	Nadelen
Hierdoor worden meer mogelijkheden geschapen om binnen Nederland restfinanciering voor ORIO projecten te kunnen realiseren	Dit kan tot een onevenredige belasting van het ORIO budget leiden. Om dit te voorkomen kan afgesproken worden om een bedrage te reserveren vanuit het ORIO budget voor het opvangen van mogelijke verliezen
In het verleden heeft een dergelijke faciliteit -met een reservering vanuit EZ-budget – succesvol gewerkt Het is moeilijk om een concrete schatting te maken van het te reserveren bedrag maar voorlopig lijkt EUR 25 miljoen -vanwege het beperkt aantal landen waarvoor de EKV geen dekking biedt - voldoende	

Optie 5

Creëer een flexibel instrumentarium (zie tabel 28 voor de voor- en nadelen). Uit de review bleek dat ook andere Europese landen zoals Denemarken, België, Zweden en Duitsland verschillende vormen en instrumenten kennen. Onder de huidige ORIO faciliteit wordt een deel van de financiering geschonken, en voor het andere deel wordt in de meerderheid van de gevallen commerciële restfinanciering gezocht. Hieronder zullen de verschillende mogelijkheden onder een faciliteit als ORIO worden uitgewerkt. Het uitgangspunt is een schenkingselement van 35%, om de verschillende opties vergelijkbaar te houden.

Wij hebben 3 mogelijkheden uitgewerkt:

1. Huidig ORIO (dus schenkingselement en geen rentesubsidies).
2. Mix van schenkingselement en rentesubsidies.
3. Geen schenking maar rentesubsidies en een grace periode over een lange periode.

Samengevat zien deze opties er als volgt uit (zie tabel 27):

Tabel 27 – Opties flexibel instrumentarium

	Huidig Orio	**Deels schenking**	**Geen schenking**
Projectomvang	EUR 100 miljoen	EUR 100 miljoen	EUR 100 miljoen
Schenkingselement	EUR 35 miljoen	EUR 5 miljoen	n.v.t.
Commerciële financiering	EUR 65 miljoen	EUR 95 miljoen	EUR 100 miljoen
DDR[62]	3,5%	3,5%	3,5%
Interest met subsidie	n.v.t.	1%	1%
Grace period	n.v.t.	2 jaar	2 jaar
Looptijd (incl.grace)	10 jaar	35 jaar	42 jaar
% Concessionaliteit	35%	35,2%	35,4%

[62] Differentiated Discount Rate

Tabel 28 – Voor- en nadelen van de inzet van een flexibel instrumentarium

Voordelen	Nadelen
Door de inzet van een flexibeler instrumentarium kan slagvaardiger worden opgetreden en kan per project bekeken worden wat de optimale mix van in te zetten instrumenten is	De binnen het ORIO team aanwezige financieringskennis achten wij op dit moment onvoldoende voor het werken met een dergelijk instrumentarium
Het uitbreiden van het beschikbare instrumentarium is in lijn met wat de ons omringende landen aan kunnen bieden	De inzet van de diverse instrumenten heeft verschillende consequenties voor de ODA-performance. Schenkingen en rentesubsidies zijn naar onze mening aan te merken als ODA
De contante waarde van een schenking en rentesubsidies is gelijk, zodat deze beide dezelfde cash impact hebben. Wanneer echter met lange looptijden en grace periodes gewerkt wordt, zal de uiteindelijke impact op de begroting lager zijn. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat zowel de looptijd als de grace periode geen cash waarde vertegenwoordigen	Het invoeren van een rentesubsidie kan (ongewenste) bestuursrechtelijke consequenties hebben. Dit kan wellicht voorkomen worden door het verstrekken van schenkingen ten behoeve van de rentekosten van het ontvangende land in plaats van e.e.a. aan te merken al een subsidie. Of en in hoeverre dit mogelijk is zal verder onderzocht dienen te worden
In het genoemde rentesubsidie model kan gedacht worden aan twee varianten. Een rentesubsidie op exportkredieten van banken of een rentesubsidie op directe leningen die via de kapitaalmarkt worden gefinancierd. Deze vorm is in het verleden al toegepast door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Voor de berekening maakt dit in principe geen verschil	

Optie 6

Verstrek leningen uit begrotingsmiddelen. Tabel 29 hieronder weergeeft de voor- en nadelen van deze optie.

Tabel 29 – Voor- en nadelen van het verstrekken van leningen uit de begrotingsmiddelen

Voordelen	Nadelen
Dit betekent een verder uitbreiding van het instrumentarium	Leidt op korte termijn tot een veel hogere begrotingsbelasting omdat i.p.v. 35% of 50% de hele contractsom gefinancierd dient te worden
Ons omringende landen zoals België kennen deze mogelijkheid ook	Vanuit ODA-performance leidt een dergelijke opzet uiteindelijk niet tot ODA omdat de uitzettingen weliswaar als ODA kunnen worden aangemerkt maar de aflossingen tot negatieve ODA leiden
Het verkrijgen van restfinanciering is geen probleem meer en de huidige aansluitingsproblematiek tussen het beleid MinFin/Minbuza is daarmee ook niet meer relevant	Het risico bestaat dat landen niet in staat blijken de rente en aflossing te betalen met gevolgen voor de beschikbaarheid van toekomstige middelen
Deze vorm kan bij uitstek interessant zijn voor landen (fragile states) waarvoor een minimaal concessionaliteitsniveau van 80% vereist is en die naar verwachting niet of zeer moeilijk aan commerciële restfinanciering kunnen komen	

Analyse van de opties

Optie 2 is op dit moment wellicht niet haalbaar vanwege de reeds genoemde beperkte tijdspanne van 6 maanden voor herbezinning op een nieuwe faciliteit. Het is echter wel een optie die een grote verbetering kan bewerkstelligen. Over de uitvoerbaarheid bestaat echter grote twijfel. Optie 1 is daarentegen heel eenvoudig te realiseren maar heeft slechts beperkt effect. Optie 3 is afhankelijk van hoe men

besluit het DGGF in te richten en derhalve lijken optie 4, 5 en 6 op dit moment de meest reële en effectieve opties om verder te ontwikkelen. Uiteraard dienen daarbij de budgettaire en juridische consequenties van deze opties nader onderzocht te worden.

G) Betrokkenheid ORIO bij PPP-projecten

ORIO moet zich vooralsnog niet op PPP's richten.

Tabel 30 – Voor- en nadelen van het zich niet richten door ORIO op PPP-projecten

Voordelen	Nadelen
ORIO is primair bedoeld voor ontwikkeling van publieke infrastructuur	PPP-projecten zijn in principe even ontwikkelingsrelevant als publieke projecten; echter PPP-projecten hebben het voordeel van het katalyseren van privaat kapitaal
De praktijk van zowel ORET als ORIO heeft geleerd dat er geen problemen zijn t.a.v. de beschikbaarheid van infrastructuurprojecten	PPP's kunnen grote voordelen hebben voor ontvangende landen met weinig capaciteit en financiën
De participatie van ORIO bij PPP's vraagt om een volstrekt andere benadering wat betreft appraisal en monitoring	Bepaalde PPP projecten zullen zonder schenkingscomponent niet financierbaar zijn
In met name de armste landen zijn PPP-projecten moeilijk te realiseren	
PPP- projecten vergen financieringsinstrumenten waarvoor binnen het ORIO team de kennis niet voorhanden is	
ORIO is qua vorm, kennis en inrichting niet toegerust voor PPP-projecten	

Samenvattend:

Gelet op de ernst van de beschreven knelpunten komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Teneinde de spagaat tussen het vraag gestuurde karakter van ORIO en het betrekken van het bedrijfsleven op te heffen adviseren wij om de faciliteit hetzij een formeel gebonden karakter te geven hetzij, de faciliteit zodanig te structureren dat Nederlandse bedrijven een goede kans hebben om geselecteerd te worden voor de uitvoering van de projecten waardoor de ontwikkelkracht van het bedrijfsleven beter wordt benut. Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden die wij hierboven toegelicht hebben.
2. Met betrekking tot het gesignaleerde gebrek aan "ownership" adviseren wij om de voorbereiding en ontwikkeling en financiering van projecten zoveel mogelijk over te laten aan de overheden van ontwikkelingslanden zelf en om eventueel een afzonderlijke technische assistentie faciliteit in te richten om bijvoorbeeld de armste landen (MOL's) te ondersteunen bij onderdelen van de ontwikkeling van infrastructuur. Bovendien adviseren wij om de mogelijkheid voor 100% schenking voor ontwikkelingskosten voor LDC's af te schaffen.
3. Wij bevelen aan om de ontwikkelingsfase uit het proces van ORIO te halen en in de voorwaarden van een nieuwe ORIO duidelijk te maken wanneer

projecten kwalificeren voor ORIO-ondersteuning hetzij de ontwikkelingsfase te verkorten en ernaar te streven om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de potentiële uitvoerders te leggen. De tweede optie heeft duidelijk niet onze voorkeur omdat, het kernprobleem van de toegankelijkheid voor Nederlandse bedrijven, de beperkte commitment van de landen en de lange doorlooptijden op deze wijze niet wordt opgelost.

4. Door de organisatie van AgNL te versterken op het gebied van financiering en kredietverzekering, infrastructuur en procurement kan het gesignaleerde tekort aan deskundigheid op die vlakken verminderd worden. Er kan samenwerking gezocht worden met de afdeling binnen AgNL die thans al een aantal financieringsinstrumenten in beheer heeft. Een andere mogelijkheid is om meer activiteiten die thans door AgNL uitgevoerd worden uit te besteden aan private partijen en de rol van AgNL beperken tot toezichthouder. De laatste optie heeft niet onze voorkeur, omdat een dergelijke structuur waarschijnlijk tot hogere kosten gaat leiden en kan leiden tot onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden.
5. Om de grote hoeveelheid ORIO-aanvragen te managen hebben wij een vijftal opties beschreven die alle hun specifieke voor- en nadelen hebben. Vooralsnog lijkt het aan te bevelen om het resultaat van de huidige toewijzingssystematiek af te wachten. Zolang niet duidelijk is hoeveel transacties ook daadwerkelijk doorgaan naar de uitvoeringsfase lijkt deze discussie prematuur.
6. Teneinde de mogelijkheden tot verkrijging van restfinanciering binnen Nederland te vergroten hebben wij een zestal opties voorgesteld, te weten, (1) betere aansluiting bij de EKV zoeken door het maken van concrete werkafspraken met ADSB, (2) een overheidsloket oprichten dat de totstandkoming van een totaalpakket kan coördineren, (3) het aanwenden van het DGGF voor die landen waarop de EKV geen mogelijkheden biedt, (4) het instellen van een garantiefaciliteit voor het afdekken van mogelijkheden op landen waarop de EKV geen mogelijkheden biedt en/of het DGGF beperkt mogelijkheden kan bieden en (5) de inzet van een flexibel instrumentarium en (6) het verstrekken van leningen uit de begrotingsmiddelen. Optie 2 is op dit moment wellicht niet haalbaar vanwege de reeds genoemde beperkte tijdspanne van 6 maanden voor herbezinning op een nieuwe faciliteit. Het is echter wel een optie die een grote verbetering kan bewerkstelligen. Optie 1 is daarentegen heel eenvoudig te realiseren, maar heeft slechts beperkt effect. Optie 3 is afhankelijk van hoe men besluit het DGGF in te richten en derhalve lijken optie 4, 5 en 6 op dit moment de meest reële en effectieve opties om verder te ontwikkelen. Uiteraard dienen daarbij de budgettaire en juridische consequenties van deze opties nader onderzocht te worden.
7. Tot slot wordt betrokkenheid van ORIO in haar huidige opzet bij PPP-projecten door ons niet aanbevolen.

6. Bijlagen

Overzicht bijlagen

Nummer	Omschrijving
Bijlage 1	Lijst met gebruikte afkortingen
Bijlage 2	Gebruikte literatuur en documentatie
Bijlage 3	Lijst geïnterviewde personen en instellingen
Bijlage 4	ORIO landenlijst 2009 en 2012
Bijlage 5	Landenlijst geselecteerde projecten
Bijlage 6	ORIO geschiedenis
Bijlage 7	Proces beschrijving van aanvraag tot aanbesteding 2009 en 2012
Bijlage 8	Regelgeving internationale afspraken
Bijlage 9	(Multilaterale) infrastructuur financiering
Bijlage 10	Dossiers: geplande resultaten infrastructuur
Bijlage 11	Dossiers: scopewijzigingen geplande infrastructuur
Bijlage 12	Dossiers: verwachtingen duurzaamheid
Bijlage 13	Vergelijking ORIO met (multilaterale) fondsen voor infrastructuurfinanciering
Bijlage 14	Benchmark instrumentarium omringende landen
Bijlage 15	Case Envalor – PPP project

Bijlage 1: Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Omschrijving
ACORIO	Advies Commissie ORIO
AgNL	AgNL
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CABEI	Central American Bank for Economic Integration
CAF	Corporacion Andina de Fomento (Development Bank of Latin America)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DBF	Danida Business Finance
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGGF	Dutch Good Growth Fund
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
EKV	Export Krediet Verzekering
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	The International Bank for Reconstruction and Development
ICB	International Competitive Bidding
IDA	The International Development Association
IDF	Infrastructure Development Fund (FMO)
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
IRR	Internal Rate of Return
ITF	EU Africa Infrastructure Trust Fund
LCL	Concessional Loans
LDC	Least Developed Countries
LOI	Letter of Intent
M&E	Monitoring & Evaluation
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
NIC	Nederlandse Inkoop Combinatie
ODA	Official Development Assistance

OECD	Organization for Economic Corporation and Development
ORET	Regeling Ontwikkelings Relevante Export Transacties
ORIO	Faciliteit Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Project Financiering
PFG	The Project Financiers Group van het EU Africa Trust Fund
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PPP	Public Private Partnerships
PSO	Praktische Sectororiëntatie
SER	Sociaal-Economische Raad
T.A.	Technical Assistance
ToR	Terms of Reference
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlandse Christelijke Werkgeversbond

Bijlage 2 : Gebruikte literatuur en documentatie

- ACORIO: Brief aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking over Jaarrapport ACORIO, Memorandum Corruptiebestrijding; 15 juli 2010
- ACORIO: Brief aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over Beleidsregels 2012; 18 april 2012
- ACORIO: Brief aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 22 januari 2013
- ACORIO: Brief aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over folow-up gesprek met de Adviescommissie ORIO op 11 april 2013; 8 mei 2013
- ACORIO: Notulen
- AgNL: ORIO Jaarrapportage 2009
- AgNL: ORIO Jaarrapportage 2010
- AgNL: ORIO Jaarrapportage 2011
- AgNL: ORIO Jaarrapportage 2012
- AgNL: Beleidsregels schenkingsfaciliteit ORIO 2010
- AgNL: AO beschrijving ORIO t/m vaststelling van Beheer Ontwikkelingsfase; november 2011
- AgNL: ORIO Monitoring & Evaluation Plan, mei 2012
- AgNL: ORIO Handleiding 2012
- AgNL: IMVO kader ORIO, 7 december 2012
- AgNL: Intake Form ORIO, Facility for Infrastructure Development (versie 2013)
- AgNL: Concept AO beschrijving vervolgtraject op bestaande AO van ORIO t/m vaststelling van Beheer Ontwikkelingsfase, 2013
- Annual reports 2010 - 2012 on EIB Activities in Africa, The Caribbean and Pacific and Overseas Territories
- Annual Report 2012 Nordic Investment Bank
- Berenschot, SEOR, ECOLAS: ORET_MILIEV Evaluation 1999-2004 – final report, November 2006
- Beoordelingsmemorandum FMO infrastructuurfonds, 3 oktober 2001
- Danida Guidelines for presentations to the programme committee, danida grant committees and council for development policy, februari 2013
- EDF Annual report 2012
- EDFI annual report 2012
- EIB Guide to Procurement, june 2011
- EIB annual report 2012
- EIB press release BEI 13/107 d.d. 10 juli 2013
- EU-African Trust Fund annual reports 2009, 2010, 2011 en 2012
- European Investment Bank Guide to Procurement, 29 juli 2011
- Evaluatie van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) – fase I, augustus 2012
- Factsheet EIB on Financing conditions and instruments, januari 2013
- File nr. 104.O.30.Ghana van de External Grant Committee Meeting van 12 juni 2013
- Flysheet outline of Terms and Conditions investment facility and loans from EIB own resources februari 2009
- General Conditions for Loan Agreements and for the Provision and Administration of Interest Subsidy under the Mixed Credit Programme for Developing Countries, Secretariat for Mixed Credits, Danida, october 2010
- General Conditions for the Approval of Commercial Contracts financed under Danish Mixed Credits, august 2007
- General Rules and Guidelines for Procurement under Danish untied Mixed Credits to program countries and South Africa, Danida, revised august 2007
- *IFC Issue Brief/Sustainability Framework Review, 20 maart 2012*
- Jaarverslag Finexpo 2011
- Jaarverslagen IDF 2009, 2010, 2011 en 2012
- Kfw DEG; the role of DFI's for providing long term sustainable funding solutions, october 2012
- Ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB, NCSTE: Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China, The development and environment related export transactions programme; 2006

- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), aanpassing van de ORET-regeling, 25 april 2008
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Programma van eisen, dienstverlening op het gebied van uitvoering ORIO-programma, 5 juni 2008
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Beoordelingsmemorandum DDE Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), activiteit 19390; februari 2009
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Diverse interne notities over vereenvoudiging ORIO, 2011
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Verslag gesprek staatssecretaris Knapen met Adviescommissie ORIO (ACORIO) d.d. 28 januari 2011
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Ontwikkeling door duurzaam ondernemen; 4 november 2011
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter Adviescommissie ORIO over beleidsregels ORIO; 8 mei 2012
- Minutes of the External Grant Committee Meeting van 12 juni 2013
- OECD/DAC Guiding principles for associated financing and tied and partially untied official development assistance (1987)
- OECD: Arrangement on Officially Supported Export Credits, ex ante guidance for tied aid, 2005 revision; 21 november 2006
- OECD: Notification of changes in export credit systems, note from the Netherlands; 16 juni 2009
- OESO Arrangement on officially supported export credits
- Ontwikkelingssamenwerking met beleidsregels schenkingsfaciliteit ORIO
- Rapport Carnegie Consult “Evaluation of the LDC infrastructure Fund”
- Rapport High Level Werkgroep Exportfinanciering “ Agenda voor een strategische inzet van het Instrumentarium voor Exportfinanciering, 4 juli 2012
- SER: Herziene OESO Richtlijn voor Multilaterale Ondernemingen
- SER: Ontwikkeling door duurzaam ondernemen; advies 11/10, September 2011
- Staatscourant, 10 maart 2009, nr 47: besluit van de minister van Ontwikkelingssamenwerking van 23 februari 2009, R-nr 649, tot vaststelling van beleidsregels (…) Scheninksfaciliteit ORIO
- Staatscourant, 24 juni 2009, nr 114: besluit van de minister van Ontwikkelingssamenwerking van 8 juni 2009, nr DDE-335/2009, tot instelling van de Adviescommissie OntwikkelingsRelevante Infrastructuur Ontwikkeling
- Staatscourant, 27 april 2012, nr 8239: besluit van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2012, nr DDE-41/2012, tot vaststelling van beleidsregels (…) Scheninksfaciliteit ORIO 2012
- The European Investment Bank in Africa, The Carribean and Pacific and Overseas Territories, januari 2013
- Tweede Kammer, 2006-2007, 30800 V, nr 110: brief van de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken; 29 juni 2007
- Tweede Kamer, 2007-2008, 31250, nr 1: brief van de minister van Ontwikkelingsamenwerking “Een Zaak van iedereen, investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld”, 16 oktober 2007
- Tweede Kamer, 2007-2008, 31200, nr 151: verslag van algemeen overleg, 3 juli 2008
- Tweede Kamer, 2007-2008, 31200 V, nr 143: lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld op 9 juli 2008
- Tweede Kamer, 2009-2010, 2554, aanhangsel van de Handeling: vragen aan en antwoorden van de minister van Buitenlandse Zaken over ORIO; 27 mei 2010
- Tweede Kamer, 2009-2010, 32123 V, nr 91: brief van de minister van Buitenlandse handel over voortgang ORIO; 7 juni 2010
- Tweede Kamer, 2008-2009, 31700, nr 84: brief van de minister van Wat de Wereld verdient, een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen, 5 april 2013
- VNO-NCW: brief van de voorzitter aan de woordvoerders ORET/ORIO van de Tweede Kamerfracties; 26 juni 2008
- VNO-NCW: brief van de directeur economische zaken aan de woordvoerders ORIO van de Tweede Kamerfracties; 13 november 2009
- Website Atradius Dutch State Business
- Website Danish International International Development Agency, um.dk/en/danida-en
- Website Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft

- Website EIB
- Website EU-Africa Infrastructure Trust Fund
- Website Kreditanstalt fur Wiederaufbau
- Website Nordic Investment Bank
- www.ec.europa.eu/legislation
- www.oesorichtlijnen.nl
- Guidelines for Procurement of Goods, Works and associated Services in Financial Cooperation with Partner Countries, may 2007, updated September 2013

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen en instellingen

	Naam	Organisatie
1	Andri van Mens	MinBuZa (DGIS/DDE)
2	Alex Katon	InfraCo
3	Anne-Marie Lantinga	Lantinga Consultancy
4	Annemieke Beekmans	Aid and Environment
5	Arthur ten Have	Ecorys
6	Barry Nieuwenhuijs	AgNL (ORIO)
7	Ben Eijbergen	Wereldbank
8	Bert de Jongh	Atradius
9	Bob Bakker	RHDHV
10	Casper van der Horst	HM Ambassade Hanoi (Vietnam)
11	Daan Bakermans	Phlips
12	Derk Tengbergen	Simed Interational
13	Douwe Wielenga	Ecorys
14	Elvira Meurs	Ecorys
15	Erik Klaassens	Ecorys
16	Frank Rousseau	Boskalis
17	Frans Van Loon	ACORIO
18	Heike Ruettgers	EIB
19	Henk van Veen	BAM
20	Inge Matthijssen	ABN Amro
21	Jaap Wientjes	Finance for Projects
22	Jan Joost Kessler	Aid and Environment
23	Jacob van Gent	MinFin (EKI)
24	Johan Veul	MinBuZa (DGIS/DDE)
25	Joris Janse	AgNL (ORIO)
26	Kirsten Blits	SGS
27	Kris Okker	AgNL (ORIO)
28	Leo Beumer	Ecorys
29	Maarten Gischler	Ambassade Senegal (voorheen)
30	Micha van Lin	FME-CWM
31	Michiel Modeijfsky	Ecorys
32	Monnujan Khanam	Nederlandse ambassade Bangladesh
33	Miriam Visser	Ecorys
34	Neera van der Geest	ACORIO
35	Niek de Jong	MinBuZa

36	Oscar Boot	Atradius
37	Patrick Walison	FME-CWM
38	Peter Nijman	AgNL (ORIO)
39	Pieter Elzinga	SGS
40	Renko Campen	ACORIO
41	Robert Voskuilen	FMO
42	Sam Stevens	VNO-NCW
43	Tamar Schrofer	AgNL (ORIO)
45	Thera van Summeren	AgNL (ORIO)
46	Thong da Min	Vung Tau Province (Vietnam)
47	Tim van Galen	AgNL (ORIO)
48	Ulla Jacobsen	Danida Business Finance
49	Wim Bekker	MinBuza (ITF/PIDG)

Bijlage 4: ORIO landenlijst 2009 en 2012

Land	Status	% Ontw. Fase	% Impl. & Expl. fase	Status	% Ontw. Fase	% Impl. & Expl. fase
		2009				2012
Afghanistan	Fragile state	100%	80%	Fragile state	100%	80%
Albania		50%	35%		50%	35%
Algeria		50%	35%		50%	35%
Angola	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Armenia		50%	35%		50%	35%
Bangladesh	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Benin	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Bhutan	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Bolivia	HIPC	100%	35%	HIPC	100%	35%
Bosnia and Herzegovina		50%	35%		50%	35%
Burundi				Fragile state	100%	80%
Burkina Faso	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Cape Verde		50%	35%		50%	35%
Colombia		50%	35%		50%	35%
Congo, Dem. Rep.	Fragile state	100%	80%	Fragile state	100%	80%
Djibuti				LDC	100%	50%
Egypt		50%	35%		50%	35%
Ethiopia	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Gambia	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Georgia		50%	35%		50%	35%
Ghana	HIPC	100%	35%	HIPC	100%	35%
Guatemala		50%	35%		50%	35%
Indonesia		50%	35%		50%	35%
Kenya		50%	35%		50%	35%
Kosovo		50%	35%		50%	35%
Macedonia		50%	35%		50%	35%
Malawi	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Maldives	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Mali	LDC	100%	50%	has been postponed		
Moldova		50%	35%		50%	35%
Mongolia		50%	35%		50%	35%
Montenegro	Elibile for tied aid	50%	35%			
Morocco		50%	35%		50%	35%
Mozambique	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Nicaragua	HIPC	100%	35%	HIPC	100%	35%
Niger	LDC	100%	50%		100%	50%
Pakistan	Fragile state	100%	80%	Fragile state	100%	80%
Palestinian Territories	Fragile state	100%	80%	Fragile state	100%	80%
Peru		50%	35%		50%	35%
Philippines		50%	35%		50%	35%
Rwanda	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Sao Tomé and Principe	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%

Senegal	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Serbia	Elibile for tied aid	50%	35%			
South Africa	Elibile for tied aid	50%	35%	Ineligible for tied aid	50%	35%
South Sudan				Fragile state	100%	80%
Sri Lanka				MDC	50%	35%
Sudan	Fragile state	100%	80%			
Surinam		50%	35%	has been postponed		
Tanzania	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Thailand		50%	35%		50%	35%
Uganda	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Vietnam		50%	35%		50%	35%
Yemen	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%
Zambia	LDC	100%	50%	LDC	100%	50%

Bijlage 5: Landenlijst geselecteerde projecten

Land / call	9_1	9_2	10_1	10_2	11_1	11_2	12_1	13_1	Totaal
Ghana	4	1	-	-	1	1	-	-	7
Vietnam	1	2	-	-	1	2	1	-	7
South Africa	1	1	-	-	1	1	2	-	6
Mozambique	-	1	-	2	-	1	1	-	5
Bosnia and Herzegovina	-	-	-	-	4	-	-	-	4
Tanzania	1	1	1	1	-	-	-	-	4
Burundi	-	-	-	-	-	1	2	-	3
Kenya	-	-	1	1	-	1	-	-	3
Senegal	-	-	2	-	1	-	-	-	3
Bolivia	1	-	-	-	1	-	-	-	2
Cape Verde	-	-	-	1	-	1	-	-	2
Congo, Dem. Rep.	-	-	-	-	-	0	2	-	2
Ethiopia	-	1	-	-	-	-	1	-	2
Niger	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Bangladesh	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Bhutan	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Colombia	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Gambia	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Indonesia	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Macedonia	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Malawi	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Moldova	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Nicaragua	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Palestinian Territories	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Peru	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Serbia	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Uganda	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Zambia	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Totaal	**9**	**10**	**8**	**9**	**9**	**11**	**10**	**0**	**66**

Bijlage 6: Geschiedenis ORIO

Wanneer	Gebeurtenis	Wat
2001/2002	MOL-fonds, ORET gesloten	Na besluit OESO/DAC tot ontbinding van de hulp aan MOL's oprichting apart MOL-fonds voor infrastructuurontwikkeling ORET-regeling gesloten voor MOL's.[63] Beheer van fonds door FMO. Opgezet als fonds voor private sector infrastructuur omdat dit beter aansloot bij de doelstelling van FMO.
2005	ORET weer open voor MOL's	ORET-regeling weer open voor MOL's als ontbonden faciliteit.[64] Weinig aanvragen voor MOL's vanwege verplichting voor ICB voor MOL's.[65]
2006	Evaluaties ORET	De algemene evaluatie oordeelde vooral positief over de efficiëntie en de ontwikkelingsrelevantie. Het oordeel over effectiviteit was niet eenduidig. Aanbevelingen voor een meer strategische opzet van het programma, aanscherping van de beoordelingsprocedures, meer aandacht voor een efficiënte financiering en meer flexibiliteit van de financieringsmogelijkheden en versterking van monitoring en evaluatie.[66]
7 februari 2007	Regeerakkoord Balkenende IV	"*Het ORET-instrumentarium zal worden aangepast teneinde de relevantie voor de potentiële MKB-doelgroep in Nederland en in ontwikkelingslanden te vergroten*."[67] Minister Koenders maakte bezwaar tegen het gebonden karakter van de ORET-regeling en stelde ook vragen bij de ontwikkelingsrelevantie daarvan.
29 juni 2007	Brief met eerste contouren naar Tweede Kamer	Het belang van het MKB als motor van de economie wordt daarin benadrukt. De relevantie voor het MKB wordt vergroot door te streven naar inbedding van projecten in publiek-private samenwerkingsverbanden en het stimuleren van grotere bedrijven om MKB-toeleveranciers te betrekken. Verder zal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen worden bevorderd.[68]
6 mei 2008	Nota met opzet ORIO naar Tweede Kamer	Het idee van publiek-private samenwerkingsverbanden is daarin verdwenen. De ontwikkelingsfase van projecten wordt binnen het kader van de nieuwe regeling gebracht om de duurzaamheid van projecten te versterken. Er moet een ondersteuningsprogramma komen om MOL's te ondersteunen bij de projectontwikkeling onder regie van een uitvoeringsagent.[69]
3 juli 2008	Bespreking ORIO in Tweede Kamer	Discussie gaat met name over de landenlijst, sectorkeuze, de uitvoeringsorganisatie en betrokkenheid van consultants, een overgangsregeling en de rol van de exportkredietverzekering (EKV).[70]
10 maart 2009	Publicatie van ORIO-faciliteit is Staatscourant	Belangrijkste kenmerken van de faciliteit zijn: 1. ORIO is een ongebonden programma voor infrastructuurontwikkeling; ORET was voor niet MOL's gebonden en was bestemd voor

[63] Kamerbrief inzake evaluatie FMO Infrastructuur Fons Minst Ontwikkelde Landen, 6 november 2009.
[64] TK 2004-2005, 29234, nr 33; brief van de minister van ontwikkelingssamenwerking, 17 januari 2005
[65] Notitie "Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), aanpassing van de ORET-regeling,; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 april 2008, pag 6
[66] ORET/MILIEV Evaluation 1999-2004 – Final Report, November 2006
[67] Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007; pag 14
[68] TK 2006-2007; 30 800 V, nr 110, pag 6-7
[69] Notitie "Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), aanpassing van de ORET-regeling,; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 april 2008
[70] TK 2007-2008, 31 200 V, nr 151

		exportfinanciering van kapitaalgoederen en diensten. 2. Ontwikkelingsrelevantie en vraaggestuurdheid staan bij ORIO centraal. 3. Meer focus door openstelling voor minder landen en beperkt aantal prioritaire sectoren voor die landen (2-3 sectoren per land); sectorkeuze die aansluit op de kennis en kunde van Nederlandse bedrijven 4. Meer aandacht voor de duurzaamheid van projecten, dat wil zeggen dat ook de exploitatie en instandhouding van de infrastructuur in beschouwing wordt genomen; om de duurzaamheid te versterken wordt de ontwikkelingsfase binnen het kader van de regeling gebracht. De ontwikkelingsfase viel buiten de scope van ORET. Het programma PESP was daarvoor beschikbaar. 5. Projectideeën worden geïdentificeerd door samenwerking van de betrokken lokale overheid met private sector actoren (initiatiefrecht). 6. Selectie van ORIO-projecten geschiedt op basis van onderlinge competitie op kwaliteit in plaats van 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', zoals bij ORET het geval was. De rol van het MKB wordt minder aangezet dan in het regeerakkoord het geval was[71]. Vrij snel na de publicatie van de regeling ontstaat al weer discussie over de noodzaak tot aanpassing van de regeling.[72]
September 2011	SER-rapport "Ontwikkeling door Duurzaam Ondernemen	De SER stelt dat bij de ORIO-faciliteit de ontwikkelkracht van het bedrijfsleven onvoldoende vooropstaat en wijst op de scheiding tussen projectontwikkelaar en projectuitvoerder. Die scheiding ontmoedigt volgens dit rapport het bedrijfsleven om in de ontwikkelingsfase actief te zijn.
27 april 2012	Publicatie bijgestelde ORIO-faciliteit	De belangrijkste aanpassingen zijn:[73] ▪ Bij inkoop wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen verschillende categorieën van landen. Aanbesteding dient plaats te vinden volgens de nationale regelgeving van het ontvangende land met inachtneming van de OESO-regels. ▪ Tot 2012 werden per land vooraf drie sectoren vastgesteld waar aanvragen voor ingediend kunnen worden. Vanaf 2012 is er geen sectorbeperking meer per land. ▪ Pro-poor en MKB-relevantie vallen af als criteria. Beoordeling vindt plaat aan de hand van de vraag "voor welk probleem is dit de oplossing" en de daaruit voortkomende resultaatsketen. ▪ Selectie door rangschikking op basis van

[71] De Minister merkte bij bespreking in de Tweede Kamer op – in overeenstemming met de brief- dat publieke infrastructuur weliswaar niet direct het terrein van het MKB is, maar dat het MKB wel als toeleverancier betrokken kan worden. Ten aanzien van betrokkenheid van het Nederlands bedrijfsleven merkte hij op dat "het verplichte minimum percentage aan Nederlandse toegevoegde waarde wordt losgelaten

[72] Brief van de directeur Beleid van VNO-NCW aan de Tweede Kamer, 13 november 2009

[73] Staatscourant, 27 april 2012, nr 8239

		kwaliteitsbeoordeling wordt vervangen door wie het eerst komt, die het eerst maalt. Ook het proces wordt op een aantal punten bijgesteld: ▪ De aanvraag en de eerste beoordeling ten behoeve van de selectie voor de ontwikkelingsfase worden vereenvoudigd. ▪ Voor aanvang van de ontwikkelingsfase vindt afstemming plaats tussen alle betrokken partijen

Bijlage 7: Procesomschrijving ORIO 2009 en 2012

Globale procesomschrijving ORIO 2009 beleidsregels : ontwikkelingsfase

1. AgNL: openstelling aanvraagronde (+/- 3 maanden)
- AgNL: o.b.v. beschikbaar budget (Ministerie BuZa)

2. Aanvraag / projectvoorstel aanvragende overheid
- AgNL: toets aan formele eisen o.b.v. intakeformulier
- AgNL (met behulp van NL ambassade, Ecorys, AidEnvironment en technische consultant): 1e toets aan drempel- en wegingscriteria:
  - Publieke infrastructuur
  - Landenlijst + sector
  - Aanvraag EUR 2-60m
  - Commercieel niet haalbaar
  - Financieel haalbaar
  - Duurzaam leenbeleid
  - Goed inkoopbeleid (OESO)
  - Haalbaarheid en duurzaamheid
  - Sociale- en milieueffecten
  - Economisch rendement
  - Pro-poor
  - MKB-relevantie

3. AgNL: rankschikking en selectie o.b.v. score op kwaliteit 1e beoordeling en beschikbaar budget
- ACORIO: advies over projectbeoordeling en rangschikking
- Ministerie BuZA: beschikbaar budget

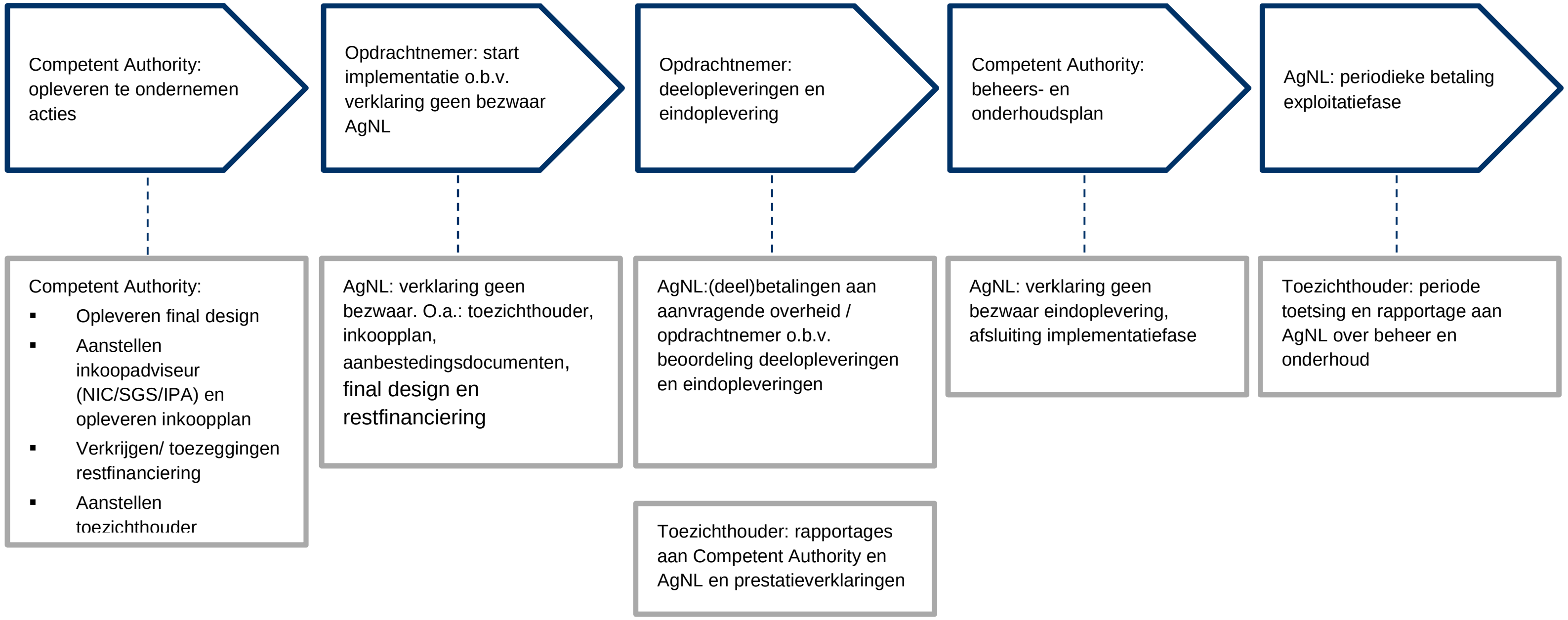
4. Minister: toekennen schenking ontwikkelingsfase o.b.v. input & outputplan
- Marktconformiteitstoets SGS o.b.v. input & outputplan
- Aanvragende overheid: input & outputplan:
  - Output ontwikkelingsfase
  - Eisen voor de output
  - Wijze van toetsing door AgNL
  - Voorwaarde voor schenking in ontwikkelingsfase
  - Beschrijving implementatie- en exploitatiefase: financiering, inkoopplan, gunning, uitvoering, oplevering en start exploitatie

5. Competent Authority: opleveren deelplannen en projectplan conform input & output plan
- Technische beoordeling consultant en beoordeling inkoopplan (NIC/SGS/IPA)
- AgNL (met behulp van NL ambassade, Ecorys, AidEnvironment en technische consultant): 2e toets aan drempel- en wegingscriteria:
  - Publieke infrastructuur
  - Landenlijst + sector
  - Aanvraag EUR 2-60m
  - Commercieel niet haalbaar
  - Financieel haalbaar
  - Duurzaam leenbeleid
  - Goed inkoopbeleid (OESO)
  - Haalbaarheid en duurzaamheid
  - Sociale- en milieueffecten
  - Economisch rendement
  - Pro-poor
  - MKB-relevantie

6. AgNL: besluit schenking voor implementatie- en exploitatiefase o.b.v. 2e beoordeling
- ACORIO: advies over projectbeoordeling

7. Minister: toekennen schenking implementatie- en exploitatiefase

Globale procesomschrijving ORIO 2009 beleidsregels: implementatie- en exploitatiefase



Globale procesomschrijving ORIO 2012 beleidsregels : ontwikkelingsfase

1. Aanvraag / projectvoorstel aanvragende overheid

AgNL: toets aan formele en administratieve eisen o.b.v. intakeformulier

AgNL toetst op:

- Aanvraag door Centrale Overheid bij AgNL
- In Engelse taal
- Beoordelingsronde is open
- Complete aanvraag
- Publieke infrastructuur
- Landenlijst + sector
- Aanvraag EUR 2-60m

2. AgNL: besluit verdere behandeling o.b.v. nog beschikbaar budget

Project op wachtlijst indien goedgekeurd, maar geen beschikbaar budget meer

3. AgNL: selectie project voor ontwikkelingsfase

ACORIO: advies over projectbeoordeling

AgNL (met behulp van NL ambassade, Ecorys, AidEnvironment en technische consultant): 1e toets o.b.v. inhoudelijke criteria + landenplafondtoets:

- Commercieel niet haalbaar
- Goed inkoopbeleid
- Project is relevant, effectief, impact private sector / human development, efficiënt, duurzaam en economisch levensvatbaar

4. Minister: toekennen schenking ontwikkelingsfase o.b.v. input & outputplan

Marktconformiteitstoets SGS o.b.v. input & outputplan

Aanvragende overheid: input & outputplan:

- Output ontwikkelingsfase
- Eisen voor de output
- Wijze van toetsing door AgNL
- Voorwaarde voor schenking in ontwikkelingsfase
- Beschrijving implementatie- en exploitatiefase: financiering, inkoopplan, gunning, uitvoering, oplevering en start exploitatie

5. Competent Authority: opleveren deelplannen en projectplan conform input & output plan

Technische beoordeling consultant en beoordeling inkoopplan (NIC/SGS/IPA)

AgNL (met behulp van NL ambassade, Ecorys, AidEnvironment en technische consultant): 2e toets aan drempel- en wegingscriteria:

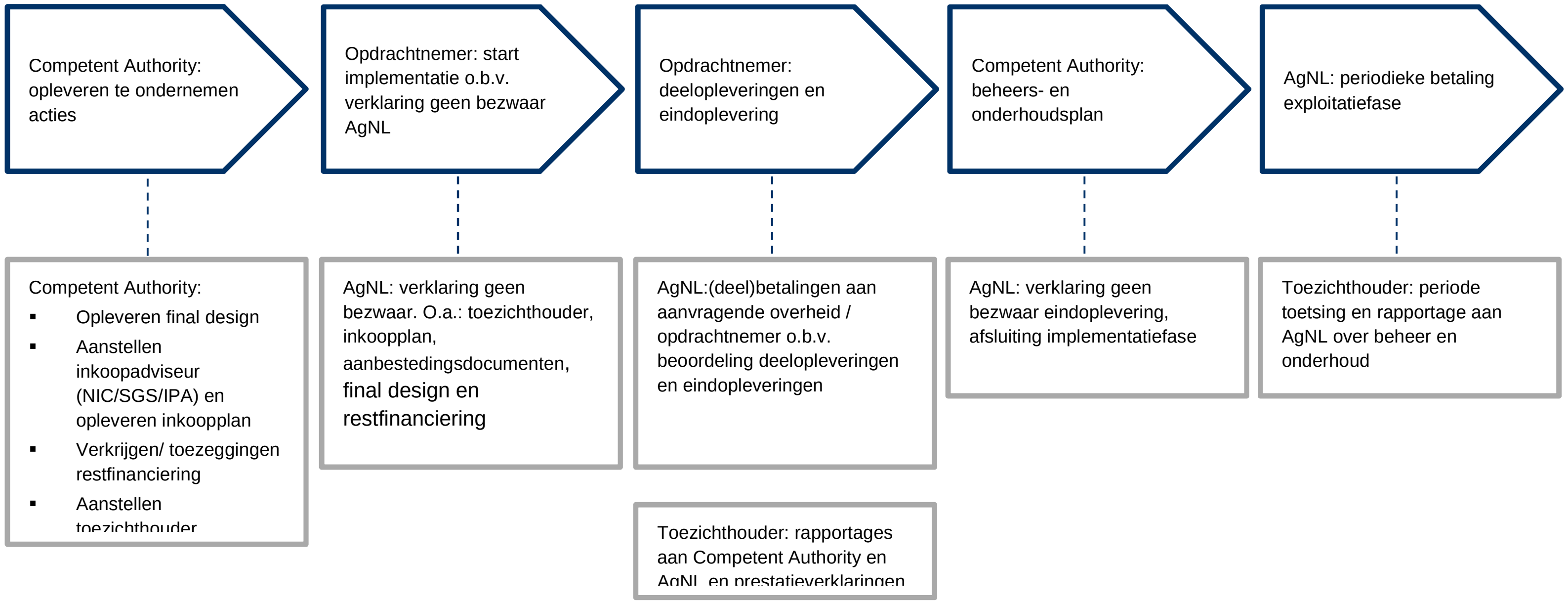
- Publieke infrastructuur
- Landenlijst + sector
- Aanvraag EUR 2-60m
- Commercieel niet haalbaar
- Financieel haalbaar
- Duurzaam leenbeleid
- Goed inkoopbeleid (OESO)
- Haalbaarheid en duurzaamheid
- Sociale- en milieueffecten
- Economisch rendement
- Pro-poor
- MKB-relevantie

6. AgNL: besluit schenking voor implementatie- en exploitatiefase o.b.v. 2e beoordeling

ACORIO: advies over projectbeoordeling

7. Minister: toekennen schenking implementatie- en exploitatiefase

Globale procesomschrijving ORIO 2012 beleidsregels: implementatie- en exploitatiefase



Bijlage 8: Relevante internationale regelgeving

Pogingen om in internationaal verband overeenstemming over de gebonden status van ODA te bereiken kennen een lange geschiedenis. Deze discussie heeft zowel binnen OESO-DAC (ontwikkelingsrelevante aspecten) als binnen de groep Participanten van het OESO Arrangement on Officially Supported Export Credits (exportbevordering en concurrentie-aspecten)[74] de gemoederen jarenlang bezig gehouden en de implementatie van de inmiddels overeengekomen regels is tot op de dag van vandaag bron van discussie. Beide gremia bekijken de problematiek vanuit hun eigen perspectief maar er bestaat wel overeenstemming tussen beide gremia over de definitie van (on)gebonden hulp:

Untied aid*: Loans and grants whose proceeds are fully and freely available to finance procurement from all OECD countries and substantially all developing countries*

- ***Partially untied aid****: Loans and grants which are tied, contractually or in effect, to procurement of goods and services from a restricted number of countries which must include substantially all developing countries and can include the donor country.*
- ***Tied aid****: All other loans and grants are classified as tied aid, whether they are tied formally or through informal arrangements.*

Bron: OECD/DAC Guiding principles for associated financing and tied and partially untied official development assistance (1987)

Official development assistance (hierna “ODA”) valt in Nederland onder het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse zaken. Dit Directoraat Generaal staat onder leiding van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De Nederlandse overheid hanteert - in lijn met de OESO-DAC definitie - de volgende definitie van ongebonden hulp: “*Hulp bestaande uit leningen en/of schenkingen voor de goedgekeurde projecten die vrij en volledig beschikbaar zijn voor de betaling van goederen en diensten uit vrijwel alle hulp ontvangende landen en uit de OESO landen (bron: Staatscourant 2012-8239).”*

Wat is ODA?

In de OECD Statistical Reporting Directive, Factsheet Is it ODA? wordt ODA als volgt gedefinieerd:

[74] De Arrangement on officially supported export credits bestaat sinds 1978 en is een "Gentlemen's Agreement" tussen de deelnemende landen, aangeduid als “Participants” (de meeste OESO lidstaten) de De Arrangement geeft de minimum voorwaarden aan die in acht genomen dienen te worden bij het verstrekken van export-ondersteunende hulp door haar leden aan het nationale bedrijfsleven.

Official Development Assistance (ODA) is defined as those flows to developing countries on the DAC List of ODA Recipients (see annex for the latest version, effective as from 1 January 2012) and to multilateral development institutions which are:

1. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies;

2. and each transaction of which:

a. is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and

b. is concessional in character and conveys a grant element of ***at least 25 per cent*** *(calculated at a rate of discount of 10 percent per annum[1]).*

Eligible multilateral contributions are those made by a donor to a recipient institution which:

1. conducts all or part of its activities in favour of development;

2. is an international agency, institution or organization whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; and

3. pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets.

[1] This calculation helps to determine whether a loan is concessional. If the loan satisfies the ODA criteria, then the whole amount is reported as ODA. The grant element itself is not reportable as a flow. When the loan is disbursed, it increases ODA performance. When reimbursed, it decreases ODA performance. Over the life time of a loan, total ODA should sum up to zero. Reporting is on a cash (nominal) basis, except for Paris Club debt service reduction.

Teneinde te bepalen of een instrument kwalificeert als ODA is de volgende set regelgeving mede van belang:

Other Official Flows (OOF)

Other official flows are official sector transactions which do not meet the ODA criteria, e.g.:
i. Grants to developing countries for representational or essentially commercial purposes.
ii. Official bilateral transactions intended to promote development but having a grant element of less than 25 per cent.
iii. Official bilateral transactions, whatever their grant element, that are primarily export facilitating in purpose. This category includes by definition export credits extended directly to a developing country by an official agency or institution (“official direct export credits”).
iv. The net acquisition by governments and central monetary institutions of securities issued by multilateral development banks at market terms.
v. Subsidies (grants) to the private sector to soften its credits to developing countries
vi. Funds in support of private investment.

Source: *OECD Statistical Reporting Directive*

In het Arrangement on officially supported export credits ('Arrangement")[75] zijn de internationale regels vastgelegd die de OESO leden ("Participanten") zijn overeengekomen over het ondersteunen van hun bedrijfsleven door middel van overheidsgesteunde exportfinanciering. Het doel van de afspraken is om een institutioneel kader te bieden dat moet voorkomen dat exporterende landen elkaar via een soort van "race to the bottom" beconcurreren. Het Arrangement is formeel een gentlemen's agreement, hetgeen betekent data aan het niet naleven van deze afspraken geen sancties verbonden zijn maar wordt de facto door de OESO-lidstaten als een bindende afspraak gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de EU-lidstaten omdat de Europese Commissie het Arrangement heeft omgezet in EU-wetgeving waardoor deze voor EU-landen rechtstreeks toepasselijk is.

Hulpstromen hebben een potentieel concurrentie verstorend effect. Dit effect is door de Participanten onderkend en zij hebben daarom in 1991 besloten om het zogenaamde "Helsinki Package" overeen te komen. Hierdoor is het Arrangement ook van toepassing op gebonden en gedeeltelijk gebonden hulp. De kern van het Helsinki package is dat het gebruik van (gedeeltelijk) gebonden hulp niet bestemd is voor projecten die commercieel haalbaar en financierbaar zijn. Bovendien dient (gedeeltelijk) gebonden hulp niet aangewend te worden voor hulp aan rijkere ontwikkelingslanden omdat deze in staat worden geacht om commerciële kredieten aan te trekken. In het kader van het Helsinki package is bovendien geformaliseerd dat het minimale concessionaliteitsniveau voor (gedeeltelijk) gebonden hulp minimaal 35% dient te bedragen. In 1992 zijn binnen OESO/DAC gelijksoortige afspraken gemaakt. Zo wordt onder meer aanbevolen om alle hulp aan LDC's te ontbinden.

Belangrijkste regels met betrekking tot hulpfinanciering naar aanleiding van het Helsinki Package:

- Projecten die commercieel haalbaar zijn komen niet in aanmerking voor gebonden hulp tenzij blijkt dat ECA gedekte of commerciële financiering in de praktijk niet haalbaar is. Voordat dit vastgesteld kan worden dienen altijd de Participants van de Agreement geconsulteerd te worden.[76]

[75] The Arrangement on officially supported export credits exist since 1978 and is a "Gentlemen's Agreement" amongst its Participants who represent most OECD Member Governments (but not all). The European Community as such is a Participant, other Participants are Australia, Canada, Japan, Korea, New Zealand, Norway, Switzerland and the United States. Also Brazil is a Participant when negotiating rules for civil aircraft. In Participants, it is the Commission Services that negotiate on behalf of the Member States. The Arrangement sets forth the most generous export credit terms and conditions that may be supported by its Participants and provides an institutional frame work to 'prevent an export credit race to the bottom'. The Agreement is formally not legally binding, but in practice considered to be so. The Agreement is continuously updated and the latest version dates from September 2011. Besides the Participants, also the OECD working party on Export Credits and Export Guarantees plays a role and discusses all export finance related subjects as CSR, measures to combat bribery etc.

[76] TD/PG(2005)20

- Higher Middle Income landen komen niet in aanmerking voor gebonden of deels gebonden concessionele exportkredieten tenzij het aangebonden concessionaliteitsniveau meer dan 80% bedraagt.
- Het minimum schenkingsniveau voor concessionele exportfinancieringen bedraagt 35% (voor zover deze toegestaan zijn onder het Arrangement).
- Volgens de Arrangement komen LDC's in aanmerking voor alle vormen van gebonden hulp met een minimum schenkingsniveau van 50%. In tegenspraak hiermee is de afspraak binnen DAC om alle hulp aan de armste landen te ontbinden.
- Transacties onder SDR 2 miljoen (ongeveer EUR 2,3 miljoen) vallen niet onder het Arrangement. Nederland volgt echter de beleidslijn om alle transacties volgens het Arrangement te behandelen.

In 2001 zijn in het OESO Development Assistance Committee ("DAC") afspraken gemaakt om hulp zoveel mogelijk te ontbinden.[77] Op basis van deze afspraken dienen lidstaten hun hulp zoveel mogelijk te ontbinden (een uitzondering is hierbij gemaakt voor technische assistentie en voedselhulp) en dienen de OESO/DAC Good Procurement Practices nageleefd te worden. Het kernprincipe van deze Good Procurement Practice regelgeving is transparantere procurement en meer ondersteuning voor procurement capaciteiten van ontwikkelingslanden. Er zijn minimum eisen opgenomen waaraan International Competitive Bidding dient te voldoen. De DAC-aanbevelingen (en ook de hieronder genoemde herbevestigingen van deze afspraken in 2005 en 2008) zijn formeel niet-bindend en deze worden dan ook niet door alle OESO-staten gevolgd. In tegenstelling tot het terrein van de exportfinanciering gaat het in geval van de zogenaamde 'mixed credits' om een gedeelde bevoegdheid van de Europese Commissie en de EU-lidstaten.

In de praktijk blijkt dan ook dat heel verschillend met "mixed credits" wordt omgegaan als gekeken wordt naar de ODA-bijdragen van de verschillende lidstaten. Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld hun hulp formeel geheel ontbonden (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk). Andere lidstaten zien de aanbevelingen uit 2001 als formeel niet-bindend en verstrekken hun hulp nog grotendeels gebonden (bijvoorbeeld België).

Nederland heeft naar aanleiding van de in 2001 gemaakte afspraken besloten om al haar hulp te ontbinden, waardoor vrijwel alle programma's in het kader van ontwikkelingssamenwerking zijn gestopt of voortgezet op ontbonden basis. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van het gebonden ORET-programma door het ongebonden MOLfonds (het latere IDF0).

[77] 2001 Recommendation on untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries

In 2004 zijn the Participanten een aanvullende notificatie procedure overeengekomen waarmee een grotere transparantie met en een effectiever gebruik van ongebonden hulp werd voorgestaan, de *Agreement on Untied ODA Credits Transparency* . Ook hebben de Participanten hierbij toegezegd om, waar mogelijk en praktisch, te handelen naar de OESO procurement practices- regelgeving.

De in 2001 gemaakte afspraken zijn in 2005 nogmaals bevestigd door middel van de Paris Declaration on Aid Effectiveness die benadrukt dat ongeboden hulp de effectiviteit van hulp verbeterd: ”*by reducing transaction costs for partner countries and improving country ownership and alignment. DAC Donors will continue to make progress on untying as encouraged by the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries”.* De Accra Agenda for Action on aid effectiveness uit 2008 bevestigt dit nogmaals en roept de OESO-DAC leden op om:” *elaborate individual plans to further untie their aid to the maximum extent*” and to improve reporting on the 2001 Recommendation.

Door middel van EU-richtlijn 1905/2006 van het Europese Parlement van 18 December 2006 krijgt het beginsel van het ontbinden van hulp een juridische basis binnen de EU door in de preambule op te nemen dat: ”*Untying aid in line with best practices of the OECD/DAC is a key factor in adding value to aid and in building local capacity. Rules on participation in tenders and grant contracts, as well as rules concerning the origin of supplies should be set down in accordance with most recent developments concerning the untying of aid*”. In artikel 31 van deze richtlijn wordt met betrekking tot publieke aanbestding opgenomen dat: ” *Reciprocal access in the least developed countries as defined by the OECD/DAC shall be automatically granted to OECD/DAC members and that the participation in the award of procurement or grant contracts financed under a Community instrument shall be open to international organizations*”.

Debt Sustainability Framework (Wereldbank-IMF)

Voor bepaalde landen gelden er specifieke concessionaliteitsvereisten voor de verschaffing van financiering aan publieke kopers. De eisen onder het Debt Sustainability Framework zijn erop gericht ervoor te zorgen dat de verschaffen van niet-concessionele exportfinanciering aan publieke debiteuren of debiteuren waarvoor een publieke entiteit een garantie afgeeft er niet toe leiden dat de schuldenlast van een land onhoudbaar wordt. Voor de Lage inkomenslanden (welke landen dit zijn wordt door IMF en IDA bepaald en neergelegd in een landenlijst) gelden de volgende vereisten:

- Middellange commerciele kredieten (looptijd > 1 jaar) zijn alleen toegestaan indien deze passen binnen de programmavoorwaarden en de schuldhoudbaarheidsanalyse van een land.
- De leden zullen de minimum vereisten voor concessionaliteit respecteren.

- Bij exportkredieten met een waarde van meer dan SDR 5 miljoen (ongeveer EUR 5,7 miljoen) en een looptijd langer dan twee jaar moet bovendien geverifieerd worden dat het te financieren project past binnen de ontwikkelingsplannen van een land en dat het een positieve bijdrage levert.
- Een gefinancierd project dient een positief netto economisch effect te hebben (productive expenditure-beginsel).

Bijlage 9: (Multilaterale) infrastructuur financiering

A) Danida Business Finance

Danida Business Finance (DBF) *verhoogt de toegang tot lange termijn financiering* voor commerciële partijen ten behoeve van investeringen in belangrijke infrastructuur projecten (in het bijzonder in Afrika) die de basis zijn voor economische groei (poverty reduction). De focus van DBF ligt op key-infrastructuur sectoren die het economische klimaat voor met name de private sector verbeteren: transport, energie, water supply and sanitation. Klimaatvriendelijke en schone technologie heeft de voorkeur. Daarnaast richt Danida Business Finance zich op kleinere industriële projecten die een bijdrage leveren aan de plaatselijke werkgelegenheid en niet op basis van marktconforme voorwaarden kunnen worden gefinancierd. Voor 2013 is een budget van EUR 40 miljoen beschikbaar.[78] DBF bestaat al sinds midden de jaren negentig. Het team bestaat uit 5 fulltime werknemers in vaste dienst. De teamleden van DBF hebben een financiële of technische achtergrond. Het team wijkt qua achtergrond af van de rest van het ministerie omdat zij “are hired as specialists for the particular job description”. Er worden in de voorbereidingsfase consultants ingehuurd voor onderdelen van de appraisal en voor feasibility studies. In de uitvoeringfase maakt DBF gebruik van consultants die het tenderproces begeleiden, en monitoring and verification consultants.

Criteria faciliteit

De belangrijkste criteria zijn:

- Key-infrastructuur sectoren die het economische klimaat voor met name de private sector verbeteren: transport, energie, water supply and sanitation. Klimaatvriendelijke en schone technologie heeft de voorkeur.
- Het minimum bedrag van de financiering bedraagt EUR 1 miljoen.
- Een voor Danida acceptabele commerciële bank met een vestiging in Denemarken moet als lening gever optreden.
- In geval van voldoende geschikte Deense aanbieders op een tender zal de tender beperkt worden tot deze Deense aanbieders.
- Een betalingsgarantie van hetzij het Ministerie van Financien van of een acceptabele bank in het ontvangende land is vereist.
- Het project moet voldoen aan de internationale principes van MVO en Governance.

Faciliteit toepasbaar op welke landen

Beschikbaar voor landen met een BNP per capita lager dan 3.156,-- (2009/10). Prioriteit wordt echter gegeven aan projecten in de 22 partnerlanden van Danida.

[78] http://um.dk/~/media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/UK_Regeringens.pdf

Op de site van EKF wordt het landenbeleid gepubliceerd dat EKF hanteert in geval van Business Finance transacties. Bit beleid is ruimer dan in geval van dekking zonder Danida Business Finance steun mogelijk is.[79]

Toegankelijkheid faciliteit

Projectvoorstellen worden initieel aangebracht door (lokale) partijen die een project willen ontwikkelen, al dan niet met behulp van (Deense) private partijen.

Van toepassing zijnde procurement regelgeving

Volgens aanbestedingsregeling van ontvangende land met inachtneming van General Rules and Guidelines for Procurement under Danish Untied Mixed Credits to programma counties and South Africa, Danida augustus 2007. Na de ontwikkeling van een project volgt een tender op basis van ICB maar hierop kunnen alleen bedrijven inschrijven die gevestigd zijn in een OECD-land en daar een substantieel deel van hun omzet behalen en lokale partijen (ontvangende landen). Derde landen kunnen wel meedoen aan projecten als sub-contractant maar het aandeel van de hoofdcontractant dient tenminste 60% te zijn. In geval dat er voldoende Deense aanbieders zijn (en er dus sprake is van voldoende concurentie) kan de groep van aanbieders beperkt worden tot deze Deense aanbieders.

Een opmerkelijk artikel in de Procurement Guide is artikel 2.11:

"Tenderers or sub-contractors having participated in the project identification and project preparations as e.g. a feasibility study shall not be disqualified from tendering, but shall not be given any preference in the tendering or evaluation of the tenders, even if the Employer and a potential tenderer may have developed a cooperation or mutual understanding of the project before its tender announcement."

Besluitvormingsprocedure

Schenkingen kleiner dan DKK 5 mogen door het hoofd van de Unit worden goedgekeurd.

Schenkingen groter dan DKK 5 miljoen maar kleiner dan DKK 35 miljoen dienen te worden voorgelegd aan de Internal Grant Committee. Deze brengt advies uit aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na goedkeuring door de Minister dient deze e.e.a. nog ter goedkeuring aan de Parlementaire Finance Committee voor te leggen alvorens de schenking definitief verleend kan worden.

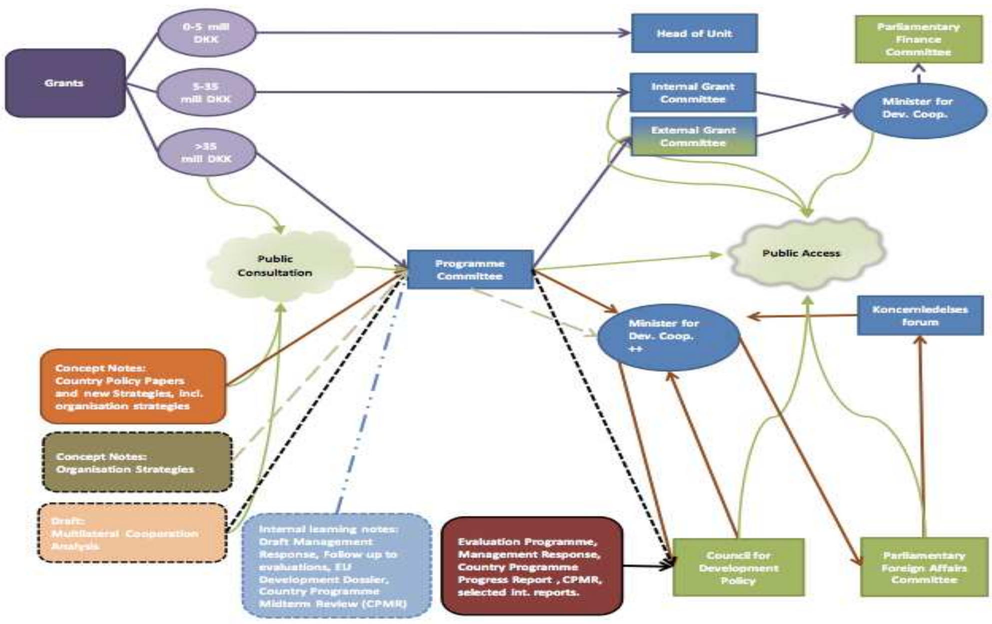
[79] http://www.ekf.dk/en/News-and-Knowledge/news/Documents/149673_EKF_Danida_%20Business _løsblade_UK_korr6.pdf

Schenkingen groter dan DKK 35 miljoen (ongeveer EUR 4,7 miljoen) worden allereerst voorgelegd aan de programma commissie die kijkt of het project past binnen de strategie en ontwikkelingsdoelstellingen van Danida en vervolgens brengt het External Grant Committee advies uit aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na goedkeuring dient de Minister e.e.a. nog ter goedkeuring voor te leggen aan de Parlementaire Finance Committee voordat de schenking definitief verleend kan worden.

Het External Grant Committee wordt voorgezeten door de staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking of, bij afwezigheid van de voorzitter, de vice-secretaris voor Globale Ontwikkeling en Samenwerking. Verder hebben twee onder-secretarissen zitting als intern lid. Vier externe en onafhankelijke leden worden benoemd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor een periode van drie jaar.

De Internal Grant Committee is samengesteld uit vier leden van de External Grant Committee en wordt voorgezeten door de staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking of, bij afwezigheid van de voorzitter, de vice-secretaris voor Globale Ontwikkeling en Samenwerking.

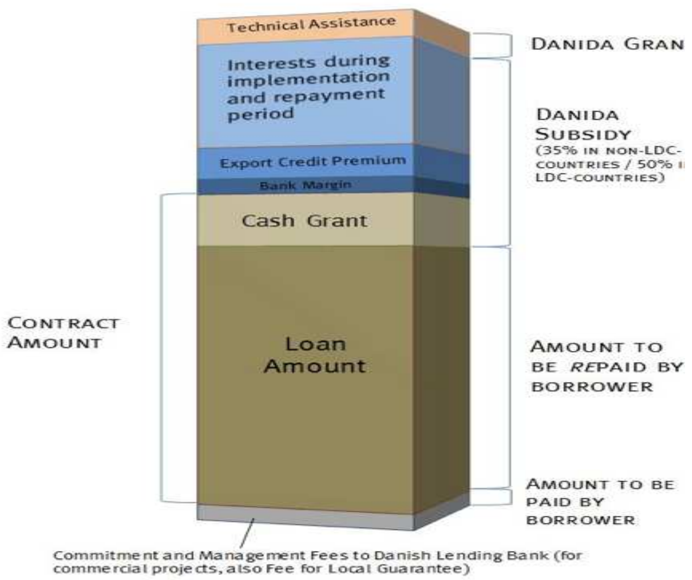
Diagram overview of procedures for presentation and approval of grants, concept papers and other strategic cocuments through the Programme Committee, the Danida Grant Committees and the Council for Development Policy



Publieke of private infrastructuur
Publieke infrastructuur

Sectoren
Transport, energie en water supply and sanitation

Soorten producten en diensten
- Schenkingen voor Technical Assistance
- Schenkingen voor de betaling van de rente
- Schenkingen bestemd voor gehele of gedeeltelijke betaling van de exportkrediet verzekeringspremie en overige financieringskosten
- Schenkingen waarmee de hoofdsom van de lening verlaagd kan worden (in geval de eerdergenoemde schenkingen tezamen niet voldoen aan de OESO concessionaliteitscriteria).

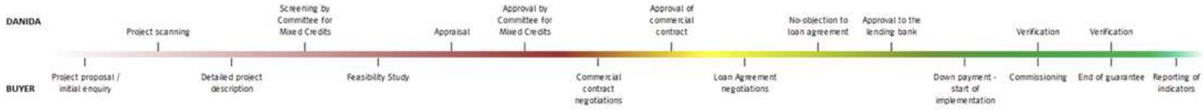


Doorlooptijden
De doorlooptijd vanaf het moment van acceptatie tot aan het moment van het tekenen van de contract voor de implementatie van het project is gemiddeld drie jaar (inclusief aanbesteding) vanaf project proposal tot aan start implementatie.[80] De gemiddelde doorlooptijd zonder tender bedraagt 2 jaar. Desgevraagd is ons medegedeeld, dat Danida aanvragen ontvangt voor projecten in uiteenlopende stadia van ontwikkeling, variërend van beginnende projecten tot projecten waarvoor al een feasibility study is uitgevoerd. In enkele gevallen zijn er ook projecten in behandeling

[80] Annex 5 bij File nr. 104.O.30.Ghana van de External Grant Committee Meeting van 12 juni 2013

genomen die al tot op zekere hoogte waren ontwikkeld onder het Danida Business Partnership of doen Deense Ambassades lokaal al het nodige voorwerk.

Projectcyclus:



Voorbereidingsfase:

Projectvoorstellen worden initieel aangebracht door (lokale) partijen die een project willen ontwikkelen. Nadat de screening positief is uitgevallen wordt met de voorbereiding begonnen. De voorbereidingsfase is de verantwoordelijkheid van het ontvangende land. In de voorbereidingsfase worden een feasibility study uitgevoerd, wordt een EIA opgesteld, verkrijgt men de benodigde vergunningen voor het project, worden de tenderspecificaties opgesteld en vindt tendering plaats. Danida kan een schenking verlenen voor Technische Assistentie door een FIDIC[81] engineer die het ontvangende land bijstaat tijdens de voorbereidings- en tenderfase.[82] De consultant wordt in principe gecontracteerd op basis van FIDIC White Book, Client/Consultant Model Services Agreement. Danida verschaft zelf geen 100% schenking voor de ontwikkelingskosten. Desgevraagd is door de spokeswomen van Danida aangegeven dat zij dit niet vindt stroken met het ownership van het project door de lokale overheid. In bepaalde gevallen kan zij – vanuit een aparte faciliteit – de bijdrage verhogen naar 75%. Soms komt het voor dat de Deense Ambassades ter plaatse vanuit hun eigen budget aanvullen tot 100%. Deze schenking ten behoeve van de voorbereidingsfase wordt meegenomen in de berekening van het concessionaliteitsgehalte van de uiteindelijke transactie.

Tendering:

Voor kleinere projecten mag de prekwalificatie-fase worden overgeslagen. De tender dient te voldoen aan de lokale tenderwetgeving, de Danida General Conditions (inclusief de bovengenoemde procurement regelgeving) en het Deens Nationaal recht. De contracten voor de uitvoering van de projecten dienen te worden opgesteld op basis van FIDIC (artikel 2.13 procurement guidelines), waarbij Danida het gebruik van de *Design and Build- variant de regel is* : *"The contract format for the construction contract will be FIDIC Yellow Book/Design/Build Contract, which is the format usually used in Danida Business Finance projects."*[83]

De uitnodiging tot tenderen dient te worden gepubliceerd op de Danida website, internationaal en lokaal. De tender wordt gecontroleerd door Danida, met behulp van een onafhankelijke consultant.

---

[81] International Federation of Consulting Engineers, www.fidic.org
[82] Supervisie gedurende de uitvoering dient gefinancierd te worden door middel van de commerciële lening
[83] Pagina 6 van File nr. 104.O.030

Na verklaring van geen bezwaar mag het contract met de winnende partij getekend worden.

Financiering Mixed Credits:

Ook de lening documentatie dient conform de daarvoor door Danida opgestelde voorwaarden te voldoen. Een punt dat aandacht verdient is dat de hoogte van bankkosten zoals commitment fees en management fees door Danida via haar algemene voorwaarden gemaximeerd wordt. Er wordt standaard voorzien in contingencies ter grootte van 25%.[84] Denemarken hanteert – net zoals Nederland - het minimum percentage voor tied aid van 35% voor lower middle income countries en 50% voor LDC's.

M&E kader:

Danida heeft een aantal indicatoren geïdentificeerd waaraan het ontvangende land dient te voldoen op het moment van Taking over van het project en vijf jaar na Taking over (dit wordt beoordeeld door een door haar ingehuurde consultant). DBF reviewt de outcomes van haar projecten en maakt gebruik van monitoring and evaluation consultants die toezien op een juiste implementatie van het project.

Vergelijking ORIO - Danida Business Finance

Wij hebben een aanvullende vergelijking uitgevoerd tussen ORIO en Danida Business Finance omdat deze twee programma's zich naar onze mening goed voor een dergelijke vergelijking lenen. Evenals ORIO is DBF een bilaterale donorfaciliteit die zich bezighoudt met publieke infrastructuur. Ook onder DBF is sprake van een integrale project benadering en deze faciliteit kent een met ORIO vergelijkbare ontwikkelingsfase. Beide programma's houden zich bezig met publieke infrastructuur in soortgelijke landen. Danida concentreert haar activiteiten echter primair op de door Denemarken geïdentificeerde "programmalanden" waarmee zij een langlopende relatie onderhoudt.

[84] Annex 5 bij File nr. 104.O.30.

	ORIO	Danida
Tied/untied	Ongebonden	Ongebonden
Budget 2013 (in EUR)	180	40[85]
Doel faciliteit	het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden met het oog op de ontwikkeling, implementatie en exploitatie van publieke infrastructuur	het verhogen van toegang tot lange termijn financiering voor commerciële partijen ten behoeve van investeringen in belangrijke infrastructuur projecten
Tenderfase	valt in implementatiefase	valt in voorbereidende ontw. fase)
Tenderformat	ontvangende land is leidend bij bepalen tenderformat	voorkeur voor Design and Build (FIDIC Yellow Book)
Tenderdocumentatie	Eigen formats	FIDIC-format
Max. Schenkingspercentage ontwikkelingsfase	100% voor LDC's, 50% voor overige landen	75% voor alle landen
Schenkingspercentage uitvoeringsfase	50 voor LDC's/ 35 voor overige landen	50 voor LDC's/35 voor overige landen
schenking bestemd voor	ontwikkelingskosten (T.A.) verlaging van de hoofdsom	ontwikkelingskosten (T.A.) rentesubsidie overige financieringskosten verlaging van de hoofdsom
Schenking ontwikkelingsfase	Wordt niet meegenomen bij berekening concessionaliteit in implementatie/uitvoeringsfase	Wordt wel meegenomen bij berekening concessionaliteit in implementatie/uitvoeringsfase
Acceptatie mate van betrokkenheid private initiators bij ontwikkeling	Wordt beoordeeld door ontvangende land bij tenderen	Mag geen belemmering noch een voordeel voor tenderkansen opleveren[86]
Tenders staan open voor	ICB, staat open voor aanbieders gevestigd in OECD landen en (de meeste) ontvangende landen *Bron: Stcrt 2012.8239*	ICB, staat open voor aanbieders gevestigd in OECD landen of ontvangende landen *(er moet door de aanbieders een substantieel deel van hun omzet behaald worden in het land van vestiging)* Derde landen kunnen wel meedoen aan projecten als sub-contractant maar het aandeel van de hoofdcontractant dient tenminste 60% te zijn
Externe partijen betrokken bij restfinanciering	Acceptabele bank of donor	Acceptabele in Denemarken gevestigde commerciële bank
Financieringskosten	Geen beperking	Fees en bankkosten die in rekening gebracht mogen worden voor door DBF ondersteunde financieringen zijn gemaximeerd
Tenders	Publicatiewijze niet bekend	Worden gepubliceerd op de website van Danida Business Finance
Landeninformatie	Landenbeleid Atradius staat op website	Integraal overzicht DBF-landen EKF landenbeleid op website EKF[87]

[85] Danida kan gebruik maken van de faciliteiten van de Nordic Finance Group

[86] Artikel 2.11 van de General Rules and Guidelines for Procurement under Danish untied Mixed Credits to program countries and South Africa, Danida, revised august 2007

[87] EKF kent ruimere dekkingsmogelijkheden indien Danida Business Finance bij een project betrokken is. Hierdoor wordt voorkomen dat het Deense bedrijven investeren in projecten die uiteindelijk niet financierbaar zijn.

- Hoewel Danida Business Finance formeel ongebonden is, zijn veel elementen in deze faciliteit gebouwd die het Deense bedrijfsleven bevoordelen en die ervoor zorgen dat een substantieel deel van de ODA-gelden terugvloeien naar het Deense bedrijfsleven.

- Het jaarlijkse budget van DBF is beperkt in verhouding tot het jaarlijkse ORIO budget. Toch wordt Danida (BF) door veel respondenten gezien als een slagvaardige partij binnen de mixed-credit wereld. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn Danida via de Nordic Finance Group schenkingen en zachte leningen ten behoeve van de financiering van projecten in opkomende markten kan verkrijgen. Of en hoe zij hiervan bij de uitvoering van DBF gebruik maakt is niet duidelijk. Een andere verklaring hiervoor zou kunnen liggen in het feit, dat DBF al sinds midden jaren ’90 bestaat en dat zij derhalve een solide trackrecord en reputatie hebben opgebouwd.

- Hoewel DBF ook een ontwikkelingsfase kent is de rol die zij daarin speelt – voor zover bekend – beperkter dan die van ORIO. Allereerst kunnen projecten in diverse stadia worden ingediend waardoor deze in bepaalde gevallen al redelijk ver ontwikkeld kunnen zijn. Daarnaast streeft men er naar om in een zo vroeg mogelijk stadium te tenderen teneinde ook aan het eind van het traject een deel van de ontwikkeling bij derde partijen (de aanbieders) neer te leggen.

- Betrokkenheid van de private sector bij de ontwikkeling van projecten lijkt in Denemarken geen noemenswaardige problemen op te leveren. Dit als gevolg van het feit dat de Danida Procurement Guidelines[88] zekerheid verschaft dat betrokkenheid bij de ontwikkeling van een project geen negatieve gevolgen mag hebben voor de aanbestedingskansen van een private initiator.

- Tijdens de voorbereidingsfase dient Technische Assistentie voor het ontvangende land in beginsel door een FIDIC[89] engineer te worden verleend. Doordat zowel de consultant in de eerste fase van de ontwikkelingsfase als de aanbieder op de tender in de tweede fase van de ontwikkelingsfase op basis van FIDIC-principes werken mag onzes inziens verondersteld worden dat er sprake zal zijn van een redelijk tot goede aansluiting tussen beide onderdelen van de ontwikkelfase hetgeen de efficiency ten goede komt.

- De voorbereiding van de tender valt in geval van DBF in de ontwikkelingsfase en niet onder de uitvoeringsfase. Deze indeling is logisch als in beschouwing wordt genomen dat op basis van DBF voornamelijk aanbesteed wordt[90] op

[88] artikel 2.11
[89] International Federation of Consulting Engineers, www.fidic.org
[90] De voorkeur van DBF naar uit tenderen op basis van FIDIC Yellow Book

basis van Design and Build (FIDIC Yellow Book) waardoor de aanbieder op de tender een deel van het project nog dient te ontwikkelen alvorens hij kan aanbieden op de tender. Op deze manier wordt een deel van het ontwikkelingstraject en de bijbehorende kosten bij de aanbieder(s) neergelegd. Ook wordt een deel van het uitvoeringsrisico bij de aanbieder neergelegd. Die is immers verantwoordelijk voor het design en neemt het project aan op basis van een in principe vaste prijs. Tegenvallers bij de uitvoering die zijn terug te voeren op design zijn voor zijn rekening en risico. Een ander aspect dat de aandacht verdiend is het feit, dat in geval van DB contracten, de coordinatie geheel in handen ligt van de uitvoerder en dit systeem is dus minder gevoelig voor corruptie. Voor kleine projecten mag prekwalificatie worden overgeslagen, na goedkeuring Danida, hetgeen de doorlooptijd ten goede komt.

- Danida Business Finance heeft haar instrumentarium zodanig ingericht dat zij in staat is om maatwerk en een totaal oplossing aan te bieden. ORIO kan dit in haar huidige vorm niet.

- De inrichting van de DBF faciliteit is pragmatisch van opzet en sluit aan bij de documentatie van FIDIC, een internationaal erkend systeem dat bewezen effectief is. Uit de door ons bestudeerde case nr. 104.O.030 blijkt dat tijdens de preparation fase op basis van een concrete tijdsplanning gewerkt wordt waarbij het doel is om in twee jaar de ontwikkeling van een project gereed te hebben voor aanbesteding. Uit passages uit de hierboven genoemde case kan worden opgemaakt dat deze planning in de regel gehaald wordt.

- In tegenstelling tot ORIO verschaft DBF zelf geen 100% grant voor de ontwikkelingskosten omdat zij dit niet vindt stroken met het ownership van het project door de lokale overheid. In bepaalde gevallen kan zij – vanuit een aparte faciliteit – de bijdrage verhogen naar 75%. Soms komt het voor dat de Deense Ambassades ter plaatse vanuit hun eigen budget aanvullen tot 100%.

- DBF hanteert – evenals ORIO – een generiek (maximum) schenkingspercentage van 35% voor Lower Middle Income Countries. Dit terwijl in geval van ongebonden hulp 25% minimaal vereist is om als ODA te kwalificeren. Voor een bepaalde groep landen kan dit verklaard worden doordat in geval van deze landen aan de regels van het Debt Sustainability Framework dient te worden voldaan (minimaal 35% - 60% concessionaliteit vereist). Voor de overige landen zou een verklaring hiervoor kunnen liggen in het feit dat DBF de facto niet zo ongebonden is dat op basis van haar formele status verwacht zou mogen worden. Op deze wijze voldoet de Deense overheid echter altijd aan de eisen van het OESO-Arrangement die voor EU-

lidstaten dwingend van toepassing zijn, zelfs indien haar hulp zou worden aangemerkt als tied in plaats van untied.

- Er is sprake van een goede afstemming tussen DBF, Deense Banken en EKF waardoor een totaalpakket kan worden aangeboden en de zaken snel doorlopen en wordt het risico dat in een laat stadium de financiering alsnog niet rondkomt wordt vrijwel geheel wordt gemitigeerd.

B) Infrastructure Development Fund (IDF)

Inleiding

Het IDF financiert projecten op basis van publiek-private samenwerking of op volledig geprivatiseerde basis. De projecten dienen een positief effect hebben op de private sector en werkgelegenheid en dragen bij aan de sociaal-economische ontwikkeling van een land of regio. Het IDF is ondergebracht bij de Financieringsmaatschappij Voor Ontwikkelingslanden (FMO). De meeste medewerkers van FMO (inclusief IDF) hebben dan ook een financiële achtergrond.

Door haar deelname aan projecten probeert het fonds om een katalyserend effect te bewerkstelligen voor wat betreft het aantrekken van particulier kapitaal. Dit doet zij door bij te dragen aan de bankability van een project. IDF verschaft het ontbrekende deel van de financiering voor een project en katalyseert zo het tot stand komen van het gehele project. Daarnaast streeft zij ernaar om een meer bedrijfsmatig beheer van infrastructuur in de programma-landen tot stand brengen.

Het IDF neemt hogere risico's in haar portefeuille dan dat FMO in haar reguliere portefeuille (FMO-A) kan opnemen. Indien projecten goed verlopen en het risicoprofiel verbetert kunnen projecten getransfereerd worden van IDF naar FMO-A. Een dergelijke transfer heeft voor het eerst in 2010 plaatsgevonden en er was een bedrag van EUR 5,8 miljoen mee gemoeid.[91] Door dergelijke transfers komt er binnen het IDF weer capaciteit vrij om nieuwe hoge risico-projecten in haar portefeuille op te nemen.

Het IDF heeft ook de mogelijkheid om funding uit de FMO fondsen IDF, FMO, AEF en Massif met elkaar te combineren om zo met haar interventies een maximale impact te kunnen bereiken. In 2009 bestond 37% van de portefeuille uit dergelijke combinatieprojecten, in 2010 36% in 2011 48% en in 2012 51%.

Het IDF is een ongebonden fonds. Uit haar jaarverslag 2012 blijkt echter, dat naar de toezichthouder heeft uitgesproken, dat zij - naar aanleiding van de geuite

[91] Project Haripur Energy

beleidsvoornemens van Minister Ploumen- waar mogelijk actiever Nederlandse initiatieven zal ondersteunen.[92]

Criteria faciliteit

- De projecten dienen een positief effect hebben op de private sector en werkgelegenheid en dragen bij aan de sociaal-economische ontwikkeling van een land of regio.
- Het fonds richt zich op financiering van infrastructuur bedrijven c.q. projecten in energie productie en –distributie, telecommunicatie, watervoorziening en –distributie, immobiele infrastructuur (bijvoorbeeld havens), mobiele infrastructuur (bijvoorbeeld schepen), milieu-infrastructuur (bijvoorbeeld waterzuivering), sociale infrastructuur en agrarische infrastructuur (bijvoorbeeld irrigatie).
- Projecten moeten commercieel haalbaar en financieel duurzaam zijn en voldoen aan FMO's standaard criteria.

Toegankelijkheid faciliteit

Potentiele projecten worden aangebracht bij het FMO door investment officers en FMO fund managers maar FMO kan ook direct door (buitenlandse) bedrijven benaderd worden.

Landen

Aanvankelijk was het IDF alleen beschikbaar voor projecten in Least Developed Countries (LDC's) maar inmiddels is de landenlijst breder geworden en staan er ook een aantal niet-LDC's op de lijst zoals Guatemala en Nicaragua. De landenlijst IDF wordt opgesteld door DGIS.

Van toepassing zijnde procurement regelgeving

IDF volgt het procurement beleid van FMO. FMO kent het volgende procurement kader[93]:

- OECD Guidelines (2011) for multinational enterprises.
- IFC Performance Standards (IPS 2012).
- ILO Declaration on fundamental principles and rights at work (1998) als onderdeel van IPS 2.
- Convention on Biological Diversity (1992) als onderdeel van IPS 6.
- FMO beleid zoals gepubliceerd op haar website.

FMO heeft eigen procurement regels. Zij is geen strategische ontwikkelaar maar een financiële instelling. IDF kan zich ook aansluiten bij de eisen die bijvoorbeeld de lead-

[92] Pagina 4 jaarverslag IDF 2012
[93] Pagina 3 jaarverslag IDF 2012

financier stelt. IDF is een co-financier en neemt een maximaal aandeel van 49% in een project.

Besluitvormingsprocedure
het IDF krijgt financieringsverzoeken voor infraprojecten. Indien nodig laat zij een second opinion op onderdelen van het project uitvoeren. In principe worden aanvragen in een termijn van enkele maanden door IDF behandeld en beoordeeld.

Na acceptatie wordt begonnen met het arrangeren van de goedgekeurde funding en wordt er een draft-financieringsovereenkomst opgesteld. Nadat de financieringsdocumenten door de betrokken partijen ondertekend zijn kan de eerste trekking plaatsvinden. Na de eerste trekking wordt het project overgedragen door het "new clients " team aan het "existing client" team.

Publieke of private infrastructuur
Private infrastructuur of infrastructuur met een publiek-privaat karakter. Het voornaamste doel is om te co-financieren ten behoeve van het private bedrijfsleven. Projecten met een publiek karakter of publieke entiteiten mogen door IDF bediend worden maar onder de voorwaarde dat het management onafhankelijk van de overheid kan optreden. Voorts dienen deze entiteiten te voldoen aan de voorwaarden die FMO stelt aan corporate governance.

Soorten producten en diensten
- Minderheidsdeelnemingen in het eigen vermogen (maximaal tot 49% , het verstrekken van achtergestelde leningen (zowel in harde als in lokale valuta) en het verstrekken van leningen., zowel direct als door middel van infrastructuurfondsen.
- Het verstrekken van (convertible grants).
- Combinatie van de bovenvermelde producten en diensten.
- Krediet garanties[94].

<u>Beperkingen uit hoofde van risicospreiding en portefeuillebeheer:</u>
- Lange termijn financiering met een maximum looptijd van 20 jaar is mogelijk voor grote infrastructuur projecten.
- Leningen bedragen maximaal EUR 15,5 miljoen.
- Minderheidsdeelnemingen in aandelen mogen maximaal EUR 7,5 miljoen bedragen.
- Maximaal 40% van het uitstaande portfolio van het IDF mag geïnvesteerd worden in een sector, fonds of land.

---
[94] *voor zover bekend wordt dit instrument niet door FMO ingezet maar zij is hiertoe wel bevoegd*

- Co-financierings activiteiten worden gespreid over private (commerciële) bedrijven, ontwikkelingsbanken en bi- en multilaterale financieringspartners.
- De participatie in een individueel project mag niet meer bedragen dan 10% van de totale uitstaande portfolio, tenzij de Fund Manager hiervoor voorafgaande schriftelijke goedkeuring heeft verleend.
- Een door het IDF verschafte financiering bedraagt maximaal 49% van het totale transactiebedrag.
- Equity-participatie door IDF is in de regel gemaximeerd tot 20% van het aandelenkapitaal, in uitzonderlijke gevallen kan dit percentage overschreden worden (tot maximaal 49% deelname).
- (Convertible) grants worden verstrekt tot een maximum van EUR 3 miljoen.

Doorlooptijden tot toekenning

Projecten zijn al enigszins ontwikkeld als ze bij IDF worden aangebracht. De eerste beoordeling (basis feasibility) wordt uitgevoerd door de projectontwikkelaar of financierende instelling die om co-financiering vraagt van IDF. De gemiddelde doorlooptijd van moment dat het project voor de eerste keer door IDF kort beoordeeld worden en het moment van acceptatie bedraagt in de regel enkele maanden (gemiddeld 3).

Monitoring en Evaluatie

IDF maakt gebruik van het EDIS/scorecard model voor haar monitoring en evaluatie.

C) EU Africa Infrastructure Trust Fund

Inleiding

Deze faciliteit is in 2007 opgericht door de EIB en de Europese Commissie als innovatief blending instrument om investeringen in regionale infrastructuur in Sub Sahara Afrika te bevorderen. Het ITF combineert EU-hulpgelden (EDF) en overige funding vanuit verschillende bronnen en maakt hierbij gebruik van de kennis en capaciteit van de aangesloten IFI's en de kennis van de EIB en de African Development Bank (ADB) om lange termijn investeringen te kunnen faciliteren.

This "blending" acts as a catalyst for investment, mitigating the risks taken by the promoters and financiers and giving them an incentive to consider investing in projects which may have a low financial return but which could have a high development impact. With- out the "blending", such projects could not otherwise be envisaged. (Annual report 2010)

What is blending?

Blending involves combining concessionary financing (pure grants or loans with a grant element) with debt finance from IFIs, DFIs or market-based sources in order to gain leverage of the volume of resources available for infrastructure projects and thereby increase their impact. The blended package helps to attract debt finance that would otherwise not have been available, while the grant element keeps the infrastructure service affordable for end users. The blended grant can be used for various instruments like technical assistance, feasibility studies, direct investment grants, loan guarantees, first-loss guarantees and interest rate subsidies amongst other instruments.

Blending can take place in two main structures:
a) parallel co-financing, where funding partners contribute separately to fund a given project or program;
b) joint co-financing, where funding partners' contributions are pooled together to fund a given project or program.

Source: Report of the EU working group on the additionality of grants in the framework of blending mechanisms

Criteria faciliteit

De faciliteit staat open voor projecten uit een van de vier traditionele infrastructuur sectoren (water, energie, transport en informatietechnologie), deze projecten moeten een "regionale impact[95] hebben en het eigendom van het project moet in een landen liggen die op de landenlijst van het ITF staan. Het project dient bij te dragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de EU.

Voor welke landen staat de faciliteit open

Een van de 47 Afrikaanse Landen die op de landenlijst van het ITF staan.[96]

Toegankelijkheid faciliteit

Projectvoorstellen kunnen uitsluitend worden ingediend door leden van de Project Financiers Group. In de Project Financiers Group zitten naast Development Financial Institutions ook de African Development Bank (multilaterale bank) en PIDG (Private Infrastructure Development Group) uit Nederland.

Van toepassing zijnde procurement regelgeving

Procurement is de verantwoordelijkheid van de Project Promotor die de ondersteuning door het ITF toegewezen krijgt (de promotor is een DFI of MDB).

Besluitvormingsprocedure

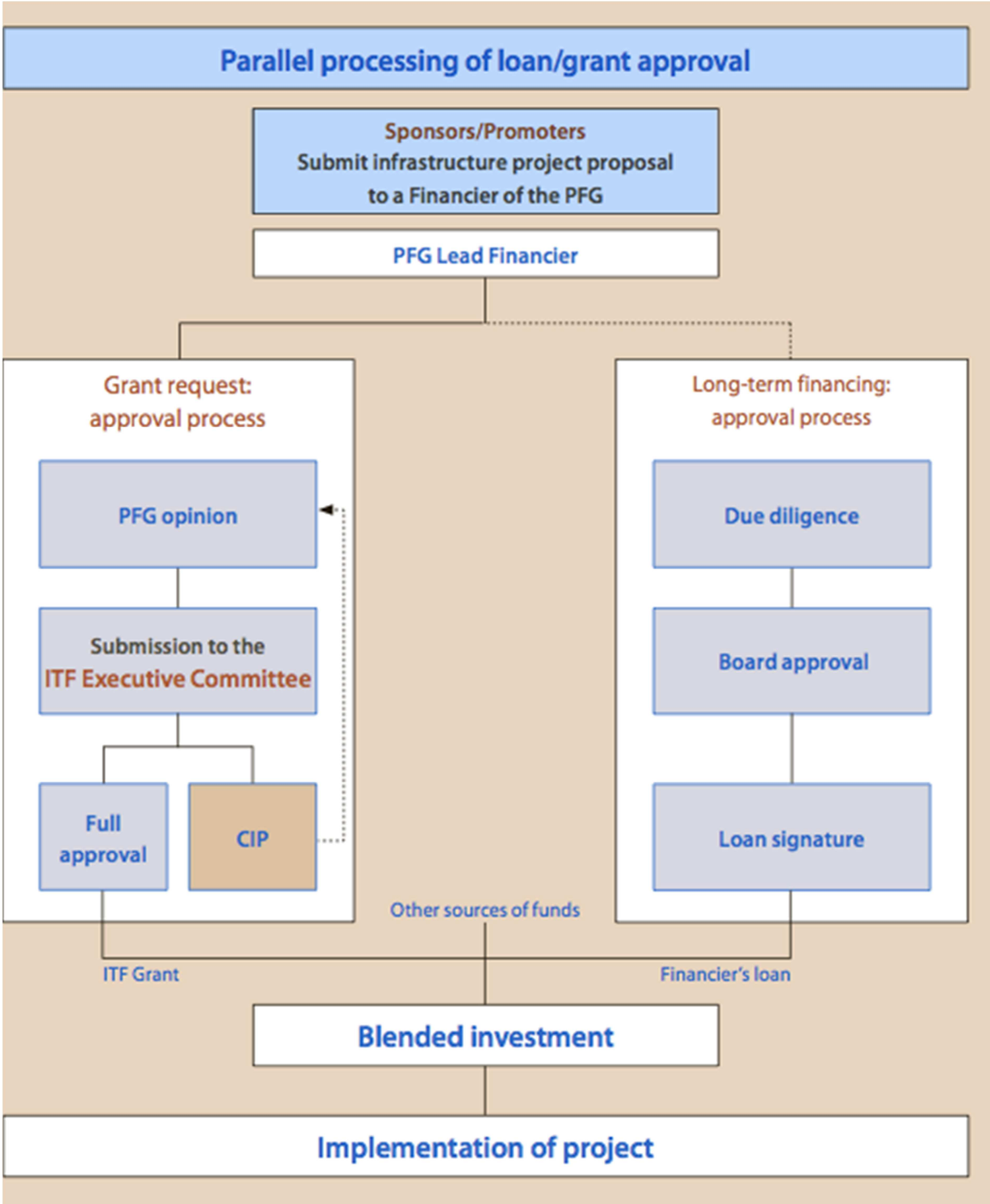
De besluitvorming en governance is vastgelegd in de "Rules of the Trust Fund" ondertekend op 23 april 2007 en het is gebaseerd op een zogenaamde 3-tier governance structuur gebaseerd op een strategisch orgaan (Steering Committee) dat niet betrokken is bij de praktijk van grant-verlening, een uitvoerend orgaan (Executive Committee of Donors) die beslissingen neemt op basis van de adviezen van de

[95] Definitie regionale impact = het moet hetzij gaan om een grensoverschrijdend project waarbij tenminste twee landen betrokken zijn of er moet kunnen worden aangetoond dat een project op tenminste een land op de landenlijst impact heeft (bron: jaarverslag ITF 2012)
[96] www.eu-africa-infrastructure-tf.net

Project financiers Group (PFG).

De PFG brengt door haar geselecteerde projectvoorstellen aan waarvan de financiering via reguliere funding niet sluitend kan worden gemaakt. Door middel van het inbrengen van zogenaamde enhancers zoal Direct Grants, Interest Rate Subsidies en Technical Assistance kunnen dergelijke projecten (potentieel) financieel haalbaar worden. De fondsen wordt door het ITF beschikbaar gesteld aan de Project Promotor (een lid van de PFG) en de PFG dient te rapporteren over de wijze waarop de toegekende fondsen besteed zijn. De EIB is de manager van the Trust Fund en verantwoordelijk voor de financiele verslag legging en zij voert de treasury operaties voor het ITF uit. Het secretariaat assisteert het Executive Committee en coördineert de (governance) processen .

De lidstaten, verschaffen zowel via EC als per lidstaat funding aan het ITF en hebben derhalve, naast de Europese Commissie ook eigen zeggenschap in de besluitvorming. Het Steering Committee en het Executive Committee hebben een overwegend politiek karakter. In de overige organen van het ITF bestaan uit leden met een financiële achtergrond/benaderingswijze.



Publieke of private infrastructuur

Het EU Africa ITF is regionaal actief op het gebied van zowel publieke als private infrastructuur. Uit de interviews is echter naar voren gekomen dat alle projecten die PIDG tot nu toe heeft aangebracht weer door haar zijn ingetrokken omdat zij bemerkte dat het ITF zeer terughoudend is in blending t.b.v. private infrastructuur projecten. Het is derhalve de facto vooralsnog een blendinginstrument voor publieke fondsen

Sectoren
Water, energie, transport en informatietechnologie.

Soorten producten en diensten
1. Rentesubsidie.
2. Technical assistance.
3. Schenkingen.
4. Mitigeert verzekeringspremies voor bepaalde risico's die een projectontwikkelaar in de opstart fase van een project dient te nemen[97].

Doorlooptijden tot toekenning
De gemiddelde doorlooptijd ligt tussen 3 maanden en een jaar. Het verstrekken van rentesubsidie duurt in de regel langer dan het verstrekken van Direct Grants en kleine bedragen voor Technical Assistance. Grote Technical Assistance bedragen toekennen neemt vaak weer meer tijd in beslag (mede als gevolg van het politieke gehalte van discussie binnen het Executive Committee van ITF).

Monitoring en Evaluatie
Onbekend, waarschijnlijk gebaseerd op EIB governance.

D) Wereldbank

Inleiding
De Wereldbank is 's werelds grootste instituut voor ontwikkelingssamenwerking. Het verstrekt onder andere leningen aan ontwikkelingslanden en midden inkomenslanden, met als voornaamste doel het bestrijden van armoede. De Wereldbank is een gespecialiseerd onderdeel van de Verenigde Naties.

De financiële steun van de Wereldbank wordt gebruikt voor investeringen waaronder infrastructuurprojecten leningen voor aanpassingen; beleidswijzigingen en institutionele hervormingen in een land Als voorwaarde voor steun van de Wereldbank dient het ontvangende land in bepaalde maatregelen te nemen zoals anti-corruptiemaatregelen of privatisering van bepaalde overheidsdiensten.

Daarnaast is de Wereldbank een belangrijk kennis- en adviescentrum op het gebied van ontwikkelingsvraagstukken en beheert zij fondsen voor donorlanden, bedrijven en ontwikkelingsorganisaties, bijvoorbeeld ten behoeve van noodhulp of schuldverlichting. Zo beheert de Wereldbank onder meer het HIPC-Trust Fund.

[97] Dit instrument is voor zover tot op heden nog niet ingezet door het ITF.

De Wereldbank bestaat uit de volgende onderdelen (in de benchmark is IDA meegenomen omdat zij haar activiteiten richt op landen/activiteiten die aansluiten bij de overige fondsen die in de benchmark meegenomen zijn):

International Bank of Reconstruction and Development (IBRD)

Dit onderdeel verstrekt zachte leningen aan midden inkomenslanden, zoals Turkije en Argentinië. De voorwaarden voor een IBRD-lening zijn iets gunstiger dan die van een commerciële lening.

International Development Association (IDA)

Dit onderdeel verstrekt leningen aan de allerarmste landen. De voorwaarden voor een IDA-lening zijn aanzienlijk zachter dan bij de IBRD. Het betreft renteloze leningen met een looptijd tot 40 jaar en een zeer lange grace period van soms wel 10 jaar.

Landen

IDA is actief in 82 landen, waarvan 64 IDA only landen en 18 blend-landen (deze landen kunnen een mix van een IDA krediet en een IBRD-lening krijgen). De winst van de IBRD financiert deels de IDA de rest van de funding is afkomstig uit giften van donorlanden.

Sectoren

IDA houdt zich bezig met projecten in de sectoren clean water & sanitation, basic health services, education, environmental safeguards, business climate improvement en infrastructure & institutional reform. De sector infrastructure/institutional reform is met 38% de grootste sector in haar portefeuille.

Producten

IDA verstrekt zachte leningen en beheert het HIPC Trust Fund. Hieruit worden schenkingen verstrekt aan de aller amste landen teneinde de schuld van deze landen houdbaar te houden (debt sustainablility). Daarnaast houdt zij zich bezig met het uitvoeren van studies voor en advisering.

International Finance Corporation (IFC)

Dit onderdeel investeert in "*profitable and commercial projects* which reduce poverty and promote development" (private sector) in ontwikkelingslanden. Zij heeft bestaat uit drie onderdelen: Investment Services, Advisory Services en Asset Management en kan op deze wijze een groot pakket aan financiele producten en diensten aan ontwikkelingslanden aanbieden zoals handelsfinanciering, risico mitigerende

produkten, equity finance en lokale valutafinanciering.

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA):
Geeft garanties af aan investeerders, voor niet-commerciële risico's als onteigening en burgeroorlog. Daarmee bevordert zij directe buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden.

International Centre for Settlement of Investement Disputes (ICSID)
Bevordert het oplossen van geschillen tussen ontwikkelingslanden en buitenlandse investeerders. Deze geschillenbeslechting moet het vertrouwen van investeerders in risicovolle ontwikkelingslanden vergroten.

De onderdelen van de Wereldbank hebben allen een andere rol binnen de groep maar werken samen teneinde de juiste financiele en technische ondersteuning te kunnen leveren aan ontwikkelingslanden. De Wereldbank maakt daarnaast gebruik van middelen (co-financiering) en expertise van een aantal externe partner-organisaties waaronder multilaterale ontwikkelingsbanken en bilaterale donoren, zoals de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank. Deze externe samenwerking vindt onder meer plaats op het gebied van infrastructuur.

Wereldbank kent geen aparte instrumenten voor infrastructuur maar heeft wel een divisie infrastructuur. Deze is actief in de sectoren energy, ICT, Transport, Water en Urban Development. Wereldbank heeft haar strategie ten aanzien van infrastructuur projecten voor de periode 20212 – 2015 vastgelegd in haar nota "Transformation through Infrastructure" . Deze strategie is per regio verder door WB uitgewerkt en gaat uit van de drie hoofdprincipes core engagement (meer betrokkenheid bij de ontwikkeling van basis infrastructuur), Transformational Engagement (verdergaande betrokkenheid in het ontvangende land dan alleen betrokkenheid van haar traditionele projectpartners) en Mobilization of Private Capital (het bewerkstelligen van extra leverage door het aantrekken van kapitaal vanuit de private sector.

Criteria
Wereldbank heef als voornaamste doel het bestrijden van armoede. Projecten dienen bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van landen, regio's op bepaalde bevolkingsgroepen. Wereldbank selecteert samen met het ontvangende land projecten en heeft daarbij een voorkeur voor die projecten waar men op de meest efficiente manier de grootste impact kan bereiken.

Toegankelijkheid
Wereldbank stelt samen met het ontvangende land een poverty reduction and country strategie op, meestal voor een periode van 3 tot 5 jaar. Na ontwikkeling

worden deze projecten aanbesteed op basis van international competitive bidding

Procurement
Wereldbank hanteert de Guidelines procurement of Goods, Works and services and Non-Consulting Services under IBRD loas and IDA credits (januari 2011) en voor aan te trekken consultants de Guidelines Selection and Employment of Consultants under IBRD loans and IDA credits (januari 2011). De procurement Guidelines van WB staan in rangorde boven de lokale procurement wetgeving van het ontvangende land. Momenteel wordt binnen WB de discussie gevoerd of en in hoeverre men aan de wens van ontvangende landen om hun eigen procurement wetgeving te gebruiken tegemoet zou moeten komen.[98]

Projecten met een waarde van meer dan USD 40 miljoen dienen internationaal aangekondigd te worden. Projecten van minder dan USD 40 miljoen behoeven alleen lokaal te worden aangekondigd. Tenders op basis van ICB Momenteel wordt binnen WB de discussie gevoerd of en in hoeverre men aan deze wens tegemoet zou moeten komen. Tot op heden wordt vaak voor de traditionele wijze van tenderen gekozen (bill of quantity). Tenderen op basis van DBM komt echter in de praktijk steeds meer voor en binnen WB groeit de gedachte dat deze manier van tenderen cost overrun en time overrun kan voorkomen.[99]

Besluitvorming
Besluitvorming met betrekkingen tot lening operaties worden genomen door IDA of IBRD. Voor sommige landen wordt er een combinatie van dergelijke leningen verschaft (bijvoorbeeld voor India).

Eerst wordt een “project concept note” opgesteld (beknopt document) waarin de belangrijkste kenmerken van een project worden vermeld. Op basis daarvan wordt een presentatie aan de country director gegeven die –naar aanleiding daarvan – al dan niet toestemming verleent om het project verder voor te bereiden. Na een positieve beslissing van de country director worden het team en het benodigde budget vrijgemaakt. Tijdens de voorbereidingsfase wordt een quality enhancement review uitgevoerd om te kijken of het proces via de regels en procedures verloopt (safeguard check).

Een team van de bank bestaat normaliter uit een sector specialist, een econoom, social&environmental safeguard specialists, een procurement specialist, een financial management specialist. Dat is de basis bezetting van een team en deze teamleden zijn allemaal afkomstig vanuit Wereldbank zelf. Daarnaast worden specialisten ingehuurd voor speciale taken zoals Governance/Anti corruption, sector/policy review (supervisie tijdens de uitvoering van het project). Vanwege het inroepen van deze

[98] Bron: interviews
[99] Bron: interviews

specialisten kan een team snel groeien tot meer dan 10 team members. De Teamleider is in de meeste gevallen de sector specialist.

Nadat de voorbereidingsfase is afgerond moet er een Decision Meeting komen; al naar gelang de complexiteit/risicoprofiel van een transactie moet de volgende instantie de lening operatie vooraf goedkeuren:

1. Projecten met een laag risicoprofiel – country director mag beslissen
2. Projecten met een gemiddeld risicoprofiel – vice president van de area beslist in het regional operation committee
3. Projecten met een hoog risicoprofiel – de managing director in het Operations Committee beslist (corporate niveau).

Publiek/Privaat

Wereldbank houdt zich voornamelijk bezig met publieke infrastructuur maar via IFC ook met private infastructuur. Wereldbank heeft in haar infrastructuur strategy paper voor de periode 2012 – 2015 bovendien als een van haar drie voornaamste doelstellngen neergelegd, dat zij leverage wil creeren door funding vanuit de private sector aan te trekken (blending).

Project cyclus

Wereldbank stelt samen met het ontvangende land een poverty reduction and country strategie op, meestal voor een periode van 3 tot 5 jaar. Projecten zullen in de regel binnen deze tijdspanne ontwikkeld zijn en ter goedkeuring aan de instantie die daarover dient te beslissen zijn voorgelegd. Deze planning wordt vrij strak opgesteld omdat – in verband met de budgettering – de deliverables per kwartaal dienen te worden geïndiceerd[100]. Op basis hiervan worden de projecten geselecteerd. De Project Preparation wordt door het ontvangende land zelf uitgevoerd. Hierbij worden de benodigde studies door het land zelf uitgevoerd en wordt de tender voorbereid. Dit is eveneens een taak van het ontvangende land. De bank kan – indien gewenst – de uit te voeren studies financieren door middel van een lening. Desgevraagd is door Wereldbank aangegeven, dat een project in principe binnen een jaar voorbereid kan zijn maar in geval van complexere zaken – waaronder infrastructuur – kost voorbereiding over het algemeen wat meer tijd. Hierbij spelen onder meer IMVO aspecten, procurement en milieuregelgeving een vertragende rol.[101] Wereldbank adviseert het ontvangende land hierbij. Een van de dingen die WB beoordeelt is of de implementing agency (de Competent Authority) wel in staat is om dit werk naar behoren uit te voeren. Het ontvangende land is derhalve formeel owner van het project maar Wereldbank is ter plaatse om “hands on” de ontwikkeling te begeleiden.[102]

[100] Bron: interviews
[101] Bron: interviews
[102] Bron: interviews

Na een positieve Project Appraisal vangt de Project Implementation aan. Deze wordt door het ontvangende lande zelf uitgevoerd met toezicht en assistentie van de WB. Bij de tender zijn procurement en financieel specialisten van WB nauw betrokken om toe te zien op de naleving van de regelgeving. Tijdens de uitvoering rapporteert de overheid van het ontvangende lande op gezette tijden over de voortgang. Na Project Completion wordt een rapport opgesteld op basis waarvan het project achteraf geëvalueerd wordt.

Monitoring & Evaluation
Elk project moet een Project Development Objective (PDO) hebben met een Results Framework (met results and outcome indicators). Tijdens de uitvoering en bij het afsluiten worden de results and outcomes zorgvuldig gevolgd en bestudeerd. De PDO en indicators moeten heel zorgvuldig worden gedefinieerd, moeten concreet en haalbaar zijn en gelinkt zijn aan het project.

E) InfraCo

Inleiding
InfraCo is een onderdeel van de Private Infrastructure Development Group (PIDG), gevestigd is in Londen. PIDG heeft als doelstelling het verminderen van de belangrijkste institutionele marktobstakels voor deelname van de particuliere sector in ontwikkelingslanden om zo private investeringen in de infrastructuur aan te trekken. Dit alles met het oog op het stimuleren van economische groei en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden.

De leden van PIDG zijn AusAID Australie, Austrian Development Agency, KfW Duitsland, DFID, DGIS/FMO,[103] SECO, Zwitserland, SIDA en de Wereldbank. PIDG wordt gefund met publiek geld maar privaat geleid. De activiteiten van PIDG kunnen in drie categorieen worden ingedeeld:
1. Technical Assistance en Capacity Building Support (o.a. TAF en DevCo).
2. Project ontwikkeling, kapitaal en expertise (Infraco Asia en Infraco Africa).
3. Long term debt-funding en verstrekken van garanties (EAIF, Guarantco en ICF-DP).

InfraCo Africa (“InfraCo”)
Houdt zich als projectontwikkelaar bezig met het realiseren van bankable private infrastructuur projecten in (vnl) Sub-Sahara Afrika die – vanwege de hoge risico die deze projecten met zich meebrengen – niet ontwikkeld worden door andere partijen. InfraCo treedt op als lead-financier en neemt de kosten en risico’s van de ontwikkeling voor haar rekening (zij neemt in eerste instantie 100% van het project voor haar rekening maar probeert in een zo vroeg mogelijk stadium private partijen bij het project te betrekken). Doordat InfraCo de initiële kosten en het risico op zich

[103] FMO verschaft namens DIGS funding aan PIDG.

neemt, mitigeert zij het risico voor toetredende private partijen. Door verkoop van haar belang te verkopen aan nationale, institutionele en publieke investeerders en beoogt zij een bepaald rendement (kosten vermeerderd met een bereidstellingsopslag) te realiseren. Het is de bedoeling dat InfraCo op termijn een revolverend fonds wordt. Momenteel maakt InfraCo echter - op basis van door haar gemaakte prognoses voor benodigde fondsen – nog gebruik van toegezegde donorfunding (GBP 100 miljoen voor de periode 2012-2016).

InfraCo besteedt de complete projectontwikkeling uit aan commerciële projectontwikkelaars die in haar opdracht werken. De Board of Directors houdt toezicht houdt op de projectontwikkelaar.

Navraag naar de achtergrond van haar Directors leerde, dat de leden tezamen een ruime ervaring in projectfinanciering, private equity, infrastructuur, advisering van overheden op het gebied van infrastructuur en kennis van de lokale Afrikaanse markten hebben (bron: interviews).

Criteria

- Haalbare private infrastructuur projecten.
- Complementair aan de private markt.
- Stimuleren van economische groei en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden.
- Focus op renewable energy.
- Bepaalde verhouding tussen landen categorieën in haar portefeuille (zie “Landen’).
- Bepaalde sectoren zijn uitgesloten, bijvoorbeeld mining.

Landen

Tenminste 75% van de portefeuille dient uit te staan in DAC 1 en 2 landen en tenminste 20% van de portefeuille dient uit te staan in Post Conflict Fragile States die op de OESO-lijst staan. In alle gevallen dient het landen in Afrika te betreffen.

Procurement

EU procurement guidelines zoals geïncorporeerd in UK Public Contract Regulations.

Besluitvorming

De Board beslist op basis van reeds genoemde hoofdcriteria. Bij de beoordeling wordt verder geen gebruik gemaakt van scorecards en er wordt – binnen de kaders van het beleid – zonder verder gebruik te maken van een bepaald format besloten. Wel wordt aangegeven, dat men in de toekomst waarschijnlijk een dergelijk format zal gaan ontwikkelen.

Publiek privaat
Privaat en in bepaalde gevallen publiek/private projecten. ORIO heeft twee projecten in haar portefeuille waarbij InfraCo betrokken is. Het betreft agrarische Projecten met een publiek-privaat karakter in Zambia (Chiansi Irrigation) en in Mozambique (Envalor Emerging Farmers Company)[104].

Soorten producten/diensten
- Projectontwikkeling.
- Kapitaal (equity participatie).
- Expertise.

Doorlooptijden
De doorlooptijd tussen ORIO en InfraCo valt moeilijk te vergelijken gezien de andere projectcyclus van PPP projecten ten opzichte van reguliere infrastructuurprojecten (enkele Employer/Employee structuur) en het feit, dat InfraCo qua inrichting en doelstellingen anders is ingericht dan ORIO. Desgevraagd is ons door InfraCo medegedeeld, dat zij een met ORIO vergelijkbaar traject in gemiddeld drie jaar doorloopt.

Monitoring and Evaluation
InfraCo gebruikt voor haar M&E het PIDG template (PIGD Monitoring Unit). InfraCo brengt ieder kwartaal schriftelijk verslag uit aan PIDG. Iedere 6 maanden wordt een reporting meeting met de PIDG Donoren gehouden. Iedere 3 jaar vind een externe evaluatie van InfraCo plaats.

[104] www.infracoafrica.com en www.infracoasia.com

Bijlage 10: Geplande infrastructuur resultaten

Geselecteerde projecten

- 09/SA/01: Dit project is gedefinieerd als het ontwerp, wederopbouw, uitbreiding en vervolgens het gebruik van een bestaand water- en rioleringsnetwerk en de implementatie bij ie van nieuwe water- en sanitaire voorzieningen om de eindgebruikers in 318 informele nederzettingen in eThekwinini (Durban) gemeente te voorzien van drinkwater- en sanitaire voorzieningen. Gedurende het project zal naar verwachting 360 kilometer aan asbestbuizen vervangen worden door UPVC buizen en zal voorzien worden in 2,5 kilometer riool. Het is de planning om 2.500 wassingsblokken ('ablution blocks') te installeren die meerdere water- en sanitaire verbindingen bevatten. Het project zal 400.000 mensen toegang geven tot drinkwater, die op dit moment onbehandeld oppervlakte water gebruiken. Daarnaast zal voorzien worden in een verhoging van de betrouwbaarheid en aanbod van water voor nog eens 400.000 mensen. Tenslotte, zal het project deze 800.000 mensen toegang geven tot sanitaire voorzieningen.
- 09/VN/22: Dit project is gericht op de uitbreiding van een drinkwater distributienetwerk en het renoveren van een bestaand netwerk in het Mo Cay district (Vietnam). Het project omvat o.a. (a) de bouw van een 'booster pumping station' met de capaciteit van 10.000m3/per dag, (b) een distributienetwerk met een lengte van 150 kilometer en (c) 10.000 meter aan verbindingen. Het doel is om betrouwbaar en schoon water te leveren vanuit een bestaande watervoorzieningsinstallatie aan 57.000 personen en 1.200 MKB'ers. 49.000 personen en 800 MKB'ers zullen worden voorzien van drinkwater, en 8.000 personen en 400 MKB'ers ontvangen een verhoogt wateraanbod.
- 10/MZ/21: Dit PPP project is gedefinieerd als de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een 3.000 hectare lokaal landbouwbedrijf in de provincie Sofala (Mozambique).Van de 3.000 hectare zal 750 hectare geïrrigeerd worden en de overige 2.250 zal gevoed worden door regenwater. Voor dit project zal o.a. 4 kilometer kanaal, 3 geclusterde pompstations en elektriciteitslijnen (7,5 kilometer) aangelegd worden. Daarnaast omvat het project ook de voorziening van drinkwater voor de lokale gemeenschap en het verbinden van publieke gebouwen aan het elektriciteitsnetwerk. Het project is gericht op 300 kleinschalige boerenfamilies.
- 10/NI/21:Dit project voorziet in de bouw van een nieuw algemeen ziekenhuis (308 bedden) in West Managua (Nicaragua). Het nieuwe ziekenhuis zal het bestaande ziekenhuis vervangen (156 bedden). Het oude ziekenhuis zal nog wel blijven bestaande in uitgeklede vorm (80 bedden). Daarnaast zal het ziekenhuis voorzien in onder meer 20 post-chirurgie bedden, 15 observatie

posten, 6 algemene raadpleging kamers, twee kamers voor kinderraadpleging, een afdeling voor noodgevallen en een aantal andere voorzieningen.

- 10/TZ/01: Dit project is gedefinieerd als een upgrade en uitbreiding van het lokale elektriciteitsnetwerk in drie townships in Tanzania. Het project omvat o.a. (a) het vervangen van vervallen generatoren door zes moderne, efficiënte generatoren die kunnen lopen op biobrandstof (b) het vervangen van het bestaande distributielijnen die niet goed meer functioneren en (c) het uitbreiden van het distributienetwerk, respectievelijk met maximaal 25 en 100 kilometer in Mpanda en Biharamulo. Naar verwachtingen zullen ongeveer 100.000 personen verbonden zijn die anders geen toegang hebben tot elektriciteit (80.000 nieuwe en 20.000 bestaande gebruikers), in 6 tot 9 jaar na projectimplementatie. Bovendien zullen in alle drie de gebieden 2 tot 5 bedrijven aangesloten worden.

Bijlage 11: Scopewijzing projecten

- 09/SA/01: Met betrekking tot dit project zijn ten opzichte van het projectvoorstel (gebaseerd op ‘desk research’ op dat moment) de hoeveelheid ‘ablution blocks’, de hoeveelheid informele nederzettingen en het aantal begunstigden sterk naar beneden aangepast op basis van gedetailleerd onderzoek in de 318 informele nederzettingen tijdens de ontwikkelingsfase. Op basis van deze bevindingen is het aantal informele nederzettingen wat voldoet aan de vereisten van het ORIO project aangepast naar 173 (54% van de originele 318). Hierdoor is het aantal ‘ablution blocks’ naar beneden bijgesteld tot 1.676 (67% van de originele 2.500) en is het aantal begunstigden naar beneden aangepast tot 754.200 (94% van de originele 800.000). Daarnaast is vervangen van de asbestpijpen uit de scope van het ORIO project gehaald, omdat dit gedeelte al was aanbesteed al voordat het project was geselecteerd voor de implementatiefase.
- 09/VN/22: Initieel werd dit project gezien als een uitbreiding van een bestaande waterzuiveringsinstallatie (dus impliciet verbonden aan een groter netwerk). Gedetailleerde beoordeling onthulde echter dat het project de bouw van een nieuw waterzuiveringsinstallatie betreft die niet verbonden is aan de bestaande. Bovendien bleek na een uitvoerige inventarisatie van de omgeving dat het aantal aan te sluiten MKB’ers sterk was overschat. Dit aantal is significant naar beneden aangepast: 173 in plaats van de initiële 1.200. Het aantal aan te sluiten personen is wel naar boven bijgesteld: van 57.000 tot 62.000 personen.
- 10/MZ/21: Ondanks dat het definitieve projectplan nog niet is ingeleverd is de scope van het project in de tussentijd wel aangepast. Op basis van technische en marketingstudies is het totale geïrrigeerde gedeelte van het project aangepast van 750 naar 1.294 hectare. Hierdoor zal het nummer kleinschalige boerenfamilies met toegang tot het project toenemen van 300 naar 500.
- 10/NI/21: Door het aangepaste architectonische ontwerp van het ziekenhuis zijn er een klein aantal details veranderd. Totaal gezien zijn er weinig veranderingen door het aangepaste ontwerp. Echter is de indeling van het ziekenhuis en de geleverde diensten op bepaalde punten gewijzigd.
- 10/TZ/01: De verwachte resultaten zijn voor dit project positief veranderd doordat uit een studie is gebleken dat het gemiddelde verbruik per verbinding lager is dan eerder geanticipeerd. Hierdoor kunnen er meer gebruikers verbonden worden aan het elektriciteitsnetwerk. De hoeveelheid gebruikers neemt hierdoor toe tot ruim 133.000. Daarnaast zijn vanwege anticipatie op toekomstige uitbreiding vanwege een geografische herverdeling in het gebied, twee extra baaien opgenomen in het technische ontwerp en inkoopplan. Op deze baaien kunnen in de toekomst twee extra generatoren worden geïnstalleerd.

Bijlage 12: Verwachtingen ten aanzien van duurzaamheid

- 09/SA/01: In het interview met betrekking tot dit project werd aangegeven dat er met betrekking tot dit project geen enkele twijfel is dat duurzaamheid goed zal zijn. De competent authority is één van de beste waterbedrijven die ORIO meegemaakt heeft bij alle projecten. Daarnaast is de gemeente die achter dit project staat bijzonder kredietwaardig. Dus eventuele problemen kunnen goed worden opgelost. Qua technische uitdagingen heeft dit waterbedrijf tevens jarenlange ervaring. De verwachtingen qua duurzaamheid zijn niet veranderd tijdens het project. Alleen het verwijderen van de asbestpijpen is uit de scope van het project gehaald, dit deel van het project is nu dus niet meer in eigen hand.
- 09/VN/01:Op het gebied van duurzaamheid is een belangrijk aspect vanuit milieutechnisch oogpunt dat er een residu overblijft na het zuiveren van het water (‘sludge’). Dit residu moet wel goed verwerkt worden, echter dit aspect is geen showstopper geweest voor ORIO. Daarnaast moeten in Vietnam drinkwaterprijzen nog steeds gesubsidieerd worden om de toegang tot drinkwatervoorzieningen waterbedrijven te verhogen. Dit zou de duurzaamheid van het project in de toekomst in gevaar kunnen brengen. De verwachtingen ten aanzien van de duurzaamheid zijn op basis van het interview en de scores in de beoordelingen niet veranderd.
- 10/MZ/21: Tijdens het interview werden twee belangrijke aspecten met betrekking tot duurzaamheid aangekaart. (1) Financieel gezien is het interessant dat er een commerciële operator betrokken is bij dit PPP-project. De focus van de commerciële partij zal dus liggen op geld verdienen en efficiënt runnen van project. Dit zal de duurzaamheid ten goede kunnen komen. (2) Aan de andere kant is het een lastig project, omdat er veel kleine boeren betrokken zijn. Dit brengt ook wel risico’s met zich mee als bijvoorbeeld de yields niet snel toenemen. Er zal dan wellicht geen winst gedeeld worden met de kleine lokale boeren of er zullen minder boeren ingehuurd worden. Dit kan er voor zorgen dat boeren ongeduldig/boos worden en hun betrokkenheid bij het project kan hierdoor afnemen.
- 10/NI/21: Met betrekking tot de duurzaamheid zijn de belangrijkste aspecten voor dit project op het gebied van financiering, maatschappelijke en milieutechnische impact. De financiering voor de bouw van het ziekenhuis is geregeld. Onderhoud kan straks meer een probleem zijn, omdat in Nicaragua zorg gratis is. Echter, onderhoud en operationele kosten worden door ministerie van gezondheid gefinancierd. De noodzaak van het ziekenhuis is ruimschoots vastgesteld. In veertig jaar is er geen ziekenhuis gebouwd voor de ‘algemene bevolking’. Tevens is er na een bezoek van ORIO meer aandacht besteed aan milieutechnische aspecten, bijvoorbeeld: afvalverwerking, energieverbruik en onderhoudsvriendelijkheid. De verwachtingen met betrekking tot de duurzaamheid voor dit project zijn niet veranderd in de tweede beoordeling t.o.v. de eerste beoordeling.

- 10/TZ/01: Met betrekking tot dit project is het meeste te verwachten op milieutechnisch gebied doordat de twintig jaar oude dieselgeneratoren worden vervangen door nieuwe generatoren. TENESCO heeft de verschillende mogelijkheden goed in kaart gebracht. De gekozen technologie is een eenvoudige technologie waarmee ze ook nog eens goed uit de voeten kunnen. De verwachtingen met betrekking tot de duurzaamheid zijn niet veranderd gedurende het project.

Bijlage 13: Vergelijking ORIO met (multilaterale) fondsen voor infrastructuurfinanciering

	ORIO	Danida BF	ITF	IDF	Wereldbank (IDA[105])	InfraCo Africa (PIDG)
Bi- of multilaterale donor	Bilateraal	Bilateraal	Multilateraal	Bilateraal	Multilateraal	Multilateraal
Budget 2013 (EUR)	180 mln.	40 mln.[106]	Op ad hoc basis, obv bijdragen donoren	Revolverend	Onbekend	Doel is revolverendheid[107]
Publieke/ private infra	Publiek	Publiek	Publiek en privaat[108]	Privaat	Publiek	Privaat
Gemiddelde doorlooptijd aanvraag tot aan financial close[109]	3,8 jaar[110]	2 jaar	3 maanden tot 1 jaar	3 a 4 maanden	3 jaar	3 jaar[111]
# projecten (eind 2012) in portefeuille	61	Onbekend	59[112]	Onbekend	Onbekend	8[113]
Betrokken bij welke activiteiten/ projectfases	Ontwikkeling Implementatie uitvoering[114]	Ontwikkeling Implementatie Uitvoering	Implementatie[115] Uitvoering	Implementatie(3) Uitvoering	Ontwikkeling implementatie uitvoering	Ontwikkeling Implementatie (uitvoering[116])

---

105 In de benchmark is IDA meegenomen omdat zij haar activiteiten richt op landen/activiteiten die aansluiten bij de overige fondsen

106 Een klein deel van dit budget is bestemd voor MKB projecten en een deel van dit budget wordt besteed door middel van andere fondsen

107 Infraco Africa maakt momenteel gebruik van gecommiteerde donorfunding ad GBP 100 miljoen voor 2012 - 2016 op basis van gecalculeerde behoefte.

108 De facto tot op heden alleen publiek infrastructuur

109 Onder "financial close" wordt verstaan; het moment dat tekenen van de leningovereenkomst (IDF/ITF/WB) of schenkingsovereenkomst (ORIO/Danida) voor de implementatie van het project plaatsvindt

110 De gemiddelde doorlooptijd van de projecten waar een eerste aanvang is gemaakt met de implementatiefase tot en met 21 september 2013

111 gebaseerd op een schatting. Desgevraagd is door InfraCo Africa aangegeven, dat zij een met ORIO vergelijkbaar traject gemiddeld in 3 jaar doorlopen

112 Alle projecten uit de portefeuille die als ungoing gekwalificeerd zijn in het jaarverslag 2012

113 bron: interview gehouden met InfraCo Africa d.d. 27 augustus 2013

114 Onder "uitvoering" wordt verstaan alle activiteiten na tendering tot aan project completion

115 De (rest)financiering wordt onder ORIO gefinaliseerd in de implementatiefase. Derhalve zijn de financierings/enhancings activiteiten van IDF en ITF hier voor vergelijkingsdoeleinden gekwalificeerd als "implementatie"

116 Infraco Asia heet een Patient Capital fonds (aparte entiteit) omdat exit niet altijd mogelijk is bij financial close terwijl zij dit op basis van de statuten wel zouden moeten. Verdere betrokkenheid is vaak nog nodig om voldoende comfort te kunnen verschaffen aan (nieuwe) financiers. Men gaat nu kijken of een dergelijk fonds ook zal worden opgericht ten behoeve van InfraCo Africa omdat dezelfde problematiek daar in bepaalde gevallen ook speelt

	ORIO	Danida BF	ITF	IDF	Wereldbank (IDA[117])	InfraCo Africa (PIDG)
Instrumentarium	Schenkingen voor T.A. en verlaging van de hoofdsom	Schenkingen voor T.A., Rentesubsidie Subsidie t.b.v overige financieringskosten Schenking ter verlaging van de hoofdsom	Rentesubsidie Schenkingen voor T.A. en Verlaging hoofdsom Mitigatie verze-keringspremies[118]	Equityparticipatie Verstrekken van (in)directe leningen (convertible) grants kredietgaranties[119]	IDA leningen en schenkingen mogelijk vanuit HIPC Trust Fund	Projectontwikkeling en Kapitaal (equityparticipatie)
Schenking ontwikkelingsfase	Tot 100% voor LDC's	Maximaal 75% via Danida (= inclusief bijdrage speciaal fonds)	n.v.t.	n.v.t	Ontwikkelingskosten worden gedeeld door WB en ontv. land	n.v.t.[120]
Landen	Landenlijst ORIO zoals opgesteld door DGIS	Beschikbaar voor landen met een BNP per capita lager dan 3.156,-- Prioriteit: projecten in de 22 partnerlanden van Danida	Eligible landen in Sub Sahara Africa	Landenlijst IDF zoals opgesteld door DGIS	IDA is actief in 82 landen, waarvan 64 IDA only landen en 18 blend-landen	DAC1 en DAC 2 landen (min 75% portefeuille) en fragile post conflict states (min 20% portefeuille) in Africa
Toegankelijkheid	Overheden van landen die op de landenlijst staan	Overheden van landen die voor DBF kwalificeren	Leden van de Project Financiers Group	FMO investment officers en fund managers en directe benadering mogelijk door bedrijfsleven	Overheden van de landen waar IDA actief is in overleg met Wereldbank	InfraCo wordt benaderd door haar projectontwikkelaar of benadert zelf partijen d.m.v. aanvraagrondes for proposals
Projectcriteria op hoofdlijnen	Alle projecten die voorzien in diensten van algemeen belang, met uitzondering van defensie	Key-infrastructuur sectoren die het economische klimaat verbeteren: transport, energie, water supply and sanitation	Projecten uit de infrastructuur sectoren water, energie, transport en IT met een regionale impact	Positief effect op private sector en werkgelegenheid. Projecten moeten commercieel haalbaar en financieel duurzaam	Projecten die bijdragen aan armoede-bestrijding in basic infrastructuur sectoren	Private bankable projecten die economische groei en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden bevorderen. Voorkeur voor renewable energy

[117] In de benchmark is IDA meegenomen omdat zij haar activiteiten richt op landen/activiteiten die aansluiten bij de overige fondsen

[118] Mitigeert verzekeringspremies voor bepaalde risico's die en projectontwikkelaar in de opstart fase van een project dient te nemen. Dit instrument is tot op heden nog niet door het ITF ingezet.

[119] Voor zover bekend worden deze niet door IDF ingezet maar zij is hier wel toe bevoegd

[120] InfraCo neemt in eerste instantie een aandeel van 100% in het project en probeert vervolgens zo snel mogelijk geheel of gedeeltelijke participatie van de private sector te bewerkstellingen. Het doel is om de gemaakte kosten + een bereidstellingsprovisie te realiseren bij verkoop van haar aandeel in het project

				zijn		
	ORIO	**Danida BF**	**ITF**	**IDF**	**Wereldbank (IDA[121])**	**InfraCo Africa (PIDG)**
Van toepassing zijnde procurement	Volgens aanbestedingsregeling van ontvangende land mits voldaan wordt aan OESO-richtlijnen	Volgens aanbestedingsregeling van ontvangende land met inachtneming van General Rules and Guidelines for Procurement under Danish untied Mixed Credits to program countries and South Africa	Volgt procurement guidelines zoals van toepassing bij Project Promotor	Privaat	Wereldbank Procurement Guidelines of Goods, Works, and. Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants	EU procurement guidelines zoals geïncorporeerd in UK Public Contract Regulations
Maximum schenkings-percentage implementatiefase	50 mogelijk voor LDC/ 35 overige landen, 80 voor fragile states	50 LDC / 35 overige landen (incl. schenking voor de ontw. fase)	Op ad hoc basis	n.v.t.	Onbekend (HIPC-Trust Fund)	n.v.t.
Tenderformat	Format ontvangende land is leidend	Voorkeur voor Design & Build, FIDIC format	Volgt Project Promotor	Onbekend	Wereldbank format is leidend (vnl. (bill of quantity tendering)	Onbekend
Betrokkenheid private initiators Ivm tenderkansen	Toegestaan obv ORIO-beleid maar primaat ligt bij ontvangende land	Mag geen belemmering/voordeel opleveren bij tendering[122]	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Organisatie en deskundigheid	Integrale benadering. Procesgericht, veel taken uitbesteedt aan derden. Achtergrond team is generalistisch en procesgericht	Integrale benadering. Procesgericht. Onderdelen appraisal en feasibility uitbesteed aan derden, toezicht implementatie en uitvoering grotendeels uitbesteed aan consultant. Achtergrond team is financieel/ technisch. Speciaal aangenomen ter	Financierings-benadering. Maakt in grote mate gebruik van deskundigheid en org. van de aangesloten PGF-leden. Executive en Steering Committee hebben vnl. politiek karakter. Leden overige organen	Financierings-benadering gebaseerd op informatie van originator, cash Evt second opinion door experts Vnl. Financiële achtergrond team	Integrale benadering. Treedt actief op als begeleider van de lokale projectowner. Ter plaatse aanwezig. Team is divers/specialistisch Financiële kennis is aanwezig	Financierings-benadering. Totale projectontwikkeling uitbesteed aan een derde partij en monitort deze partij Zwaar management team met diverse kennis (o.a. PF, Private equity en infrastructuur achtergrond)

[121] In de benchmark is IDA meegenomen omdat zij haar activiteiten richt op landen/activiteiten die aansluiten bij de overige fondsen
[122] Artikel 2.11 Deense procurement regelgeving

	ORIO	Danida BF	ITF	IDF	Wereldbank (IDA[123])	InfraCo Africa (PIDG)
		uitvoering van deze faciliteit	hebben vnl. Fin. Achtergrond			
M&E Kader	M&E gebaseerd op PSD ("protocol resultaatsbereiking en evalueerbaarheid") van min. BuZa/DDE)	Buyer dient aan indicatoren te voldoen bij overname en 5 jaar daarna en review outcome project. Monitoring/evaluation consultants betrokken bij tender, uitvoering project en take over	Onbekend, waarschijnlijk gebaseerd op EIB governance	EDIS/scorecard model	Volgens Project Development Objective (PDO)/Results Framework methode	M&E gebaseerd op PIDG template (PIGD Monitoring Unit)
Tender staat open voor welke partijen?	ICB[124]	ICB, maar in geval van voldoende competitie tussen Deense aanbieders wordt de tender tot Deense aanbieders beperkt[125]	Volgt Project Promotor	Onbekend	ICB	ICB

[123] In de benchmark is IDA meegenomen omdat zij haar activiteiten richt op landen/activiteiten die aansluiten bij de overige fondsen
[124] Staat open voor aanbieders gevestigd in OECD landen en voor aanbieders in (vrijwel alle) ontvangende landen, Staatscourant 2102-8239
[125] Staat open voor aanbieders gevestigd in OECD landen , die een substantieel van hun omzet in deze landen behalen. Lokale aanbieders en aanbieders uit derde landen mogen als subcontractor deelnemen aan de tender, artikel 2.1 Danida Procurement Guidelines for untied credits

Bijlage 14: Relevante programma's in een aantal ons omringende landen:

A) Denemarken

Danida is de term die wordt gebruikt voor alle Deense ontwikkelingssamenwerking activiteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Denemarken. Danida is een onafhankelijke administratieve eenheid die onder de Deense Staat valt. Het grootste deel van de hulp van Danida is formeel ontbonden. Echter door de wijze waarop de inrichting van de Deense instrumenten is georganiseerd vloeit een substantieel deel van de ongebonden hulp terug naar het Deense bedrijfsleven.

Danida Business Finance zie bijlage (mulilaterale) infrastructuur financiering

B) Duitsland

De meeste hulp is in Duitsland formeel ontbonden. Echter door de wijze waarop de inrichting van de Duitse instrumenten is georganiseerd vloeit een substantieel deel van de ongebonden hulp terug naar het Duitse bedrijfsleven.

In Duitsland is de Kredietanstalt fur Wiederaufbau ("KfW") een belangrijke partij. De KfW is een publieke instelling waarin het Duitse Ministerie van Financiën 80% van de aandelen houdt en de Bundeslander 20%. De functie van KfW is tweeledig:

- Enerzijds treedt zij op als (indirecte) financier ten behoeve van de ondersteuning van het Duitse bedrijfsleven (o.a. het MKB en op het gebied van energievoorziening).
- Anderzijds is de KfW een ontwikkelingsbank die zich zowel bezighoudt met financiering van de private als de publieke sector in ontwikkelingslanden.[126]

Mischfinanzierung

Kfw-Entwicklungsbank verschaft samen met de Duitse overheid concessionele financieringen. Het bijzondere daaraan is dat 2/3^{e} van alle bedragen uitgegeven door KfW uit eigen middelen komen die KfW aantrekt op de kapitaalmarkt. Kfw kan drie soorten instrumenten inzetten, afhankelijk van de behoefte van het project/ ontvangende land:

1. Via het overheidsbudget schenkingen en softloans verschaffen (IDA-voorwaarden).
2. Een mix van schenkingen/softloans met zogenaamde development loans van KfW (Mischfinanzierung).
3. Promotional loans uit de eigen middelen van KfW tegen bijna marktcondities.

Infrastructuur financiering wordt veelal als Mischfinanzierung aangeboden. De KfW leningen worden vervolgens in de regel verzekerd met een Hermes dekking maar (gedeeltelijke) dekking door een andere OESO ECA is ook mogelijk.

---

[126] www.kfw.de

Promotional loans zijn bestemd voor landen zonder schuldenproblemen en worden gefinancierd uit KfW eigen middelen. Deze leningen zijn over het algemeen aantrekkelijker voor de leningnemer dan commerciele financiering.[127]

- Daarnaast bestaat de KfW-Deutsche Entwicklungsgesellschaft ("DEG") dat zich bezighoudt met financiering van de private sector in ontwikkelingslanden (vergelijkbaar met FMO-A). DEG is een van de grootste IFI's voor private sectorontwikkeling binnen Europa en houdt zich onder meer bezig met infrastructuur ontwikkelingen doch is daar niet specifiek op gericht. . Ook voert DEG een aantal special capacity building programma's uit namens de Duitse Federale overheid.[128]

- KfW IPEX is binnen KfW verantwoordelijk voor internationale projectfinanciering en exportfinanciering. Het is de grootste entiteit binnen de KfW groep. De bank is actief op het gebied van project financiering en verstrekt financiering ten behoeve van Duitse en Europese export. Deze entiteit opereert in concurrentie met commerciële banken. Daarom is dit onderdeel – mede onder druk van de Europese Commissie – in 2008 verzelfstandigd. KfW IPEX is zeer actief in infrastructuur financiering. Hoewel deze bank dus formeel losgekoppeld is van KfW is de de facto verbondenheid tussen KfW IPEX en KfW nog groot. Zo biedt KfW IPEX exclusief instrumenten aan van de Duitse overheid en KfW. De bank treedt zowel op als direct lender en als arrangeur voor het verkrijgen van funding voor export transacties en projectfinanciering. KfW IPEX kan allerlei soorten financiering (met of zonder Hermes-dekking, eigen financiering, co-financiering met de AKA-bank) arrangeren waardoor zij zeer flexibel en daadkrachtig kan opereren. Daarnaast beschikt zij over het ERP Export Programma. De middelen hiervoor komen uit het ERP special fund dat na de Tweede Wereldoorlog is opgericht als onderdeel van het Marshall plan. Dit programma wordt uitgevoerd namens de Duitse Staat. Onder dit programma kan rentesteun geboden voor landen die voorkomen op de DAC-lijst. De vaste rentetarieven worden vastgesteld in overeenkomst met de daarvoor geldende OESO-regelgeving. De subsidie kan verstrekt worden via een direct lening van KfW-IPEX of via herfinanciering van de "Commercial Interest Reference Rate (CIRR)" die vastgesteld wordt door de AKA-bank (Ausfuhrkreditgesellschaft). Een voorwaarde voor rentesteun is dat de lening gedekt wordt door de Duitse ECA of door een buitenlandse ECA die een herverzekeringsovereenkomst met de Duitse ECA heeft afgesloten ten behoeve van de transactie.[129]

---

[127] www.kfw-entwicklungsbank.de
[128] www.deginvest.de
[129] www.kfw-ipex-bank.de

- De AKA-Bank[130] is een samenwerkingsverband tussen Duitse banken en de overheid en het doel van de bank is het tot stand brengen van export transacties. In tegenstelling tot KfW IPEX concurreert deze bank niet met de commerciële banken. De bank is adviseur van de Duitse overheid op het gebied van exportfinanciering. De bank biedt verschillende soorten financiering aan, stelt garanties en geeft letters of credit af of confirmeert deze en kan de lening administratie van banken overnemen in geval van schuldherstructurering in Club van Parijs-verband.[131]

Procurement:
KfW gaat "in principe" uit van ICB maar haar procurement guidelines kennen een aantal uitzonderingen op dit principe, bijvoorbeeld[132]:

- 3.02 De aanbieders mogen beperkt worden tot Duitse aanbieders/EU aanbieders in geval er dan ook voldoende concurrentie is.
- 3.04 De tender mag beperkt worden tot een aantal bedrijven die in staat zijn om aan de specificaties van de tender te voldoen.

Een interessant artikel is artikel 1.04 waarin onder meer bepaald wordt dat:

"Bidders may submit bids if none of the following reasons for exclusion apply:

- *The bidder is or was involved as a consultant in the preparation or implementation of the project. The same applies to an enterprise or an individual that is closely connected to the bidder under a company group or a similar business link, or to several enterprises or individuals associated correspondingly. (exception: In BOT projects or turnkey projects a participation of future suppliers or manufacturers may even be desirable)".*

Voor wat betreft de contractvoorwaarden zoekt KfW voor uitvoering van werken aansluiting bij FIDIC-voorwaarden*.*

C) Zweden

Swedish International Development Cooperation Agency ("SIDA")

SIDA is belast met de uitvoering van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het overgrote deel van de hulp is formeel ontbonden[133]

Public Private Development Partnerships Collaboration: richt zich voornamelijk op de activiteiten van grote bedrijven die projecten initieren die onder meer voldoen aan de

[130] www.akabank.de

[131] De Club van Parijs is een internationaal orgaan dat bemiddelt tussen kredietverstrekkende landen en landen die deze verstrekte kredieten niet of nauwelijks kunnen terugbetalen. De club werd opgericht in 1956 door negentien landen die schulden uit hadden staan bij Argentinië. Nederland is een van de permanente leden. Sinds oprichting zijn in Club van Parijs-verband ruim 400 akkoorden afgesloten in verschillende landen voor een totaalbedrag van meer dan 550 miljard dollar.

[132] Guidelines for Procurement of Goods, Works and associated Services in Financial Cooperation with Partner Countries, may 2007, updated September 2013

[133] www.sida.se

criteria van de International Labour Organisation, waaronder projecten op het gebied van energie en infrastructuur. SIDA is actief op het gebied van mijnbouw en PPP's met Zweedse bedrijven. Financieringen komen vaak tot stand door middel van ondersteuning van de Zweedse ECA EKF.

Swedish Credit Agency (SEK) SEK is voor 100% eigendom van de Zweedse Staat. SEK heeft biedt een breed palet aan diensten aan ten behoeve van de Zweedse Industrie (bevordering export en investeringen) zoals:

- afgifte van garanties en arrangeren van letters of credit;
- verstrekt leningen in zowel harde als lokale valuta;
- indien zij zelf niet optreedt als financier kan zij bemiddelen bij het verkrijgen van financiering via de kapitaalmarkt;
- verstrekt structured loans en houdt zich bezig met infrastructuur financiering;
- biedt consultancy services aan ten behoeve van het Zweedse bedrijfsleven op het gebied van complexe infrastructuur.

SEK geeft de gunstige voorwaarden waarop zij geld via de kapitaalmarkt kan aantrekken door aan haar clienten, zodat deze tegen gunstige voorwaarden kunnen aanbieden. SEK treedt op als financial engineer en biedt tailormade oplossingen aan.[134]

Rentesteun:
Op verzoek van de Zweedse overheid voert de SEK het CIRR programma uit. Hierdoor is het mogelijk vaste rentepercentages aan te bieden in 12 verschillende valuta.

Nordic Investment Bank (NIB)
Een belangrijke aanvulling voor onder andere Zweden en Denemarken is het instrumentarium dat de Nordic Investment Bank NIB aanbiedt. Dit omdat zij onder meer langlopende financiering kan verschaffen ten behoeve van grote energieprojecten en investeringen in infrastructuur zoals transport op gunstige condities (vanwege haar 0-weging, AAA status en de garanties van de lidstaten). Ook werkt zij effectief samen met andere IFI's en organisaties zodat via NIB ook die internationale samenwerkingsvormen kunnen worden benut. Bovendien kunnen via de Nordic Finance Group schenkingen en softloans ten behoeve van de financiering van projecten in opkomende markten kunnen verkregen.

De NIB is een International Financing Institution voor de Scandinavische en Baltische landen. De aandeelhouders in de NIB zijn Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland, IJsland, Estland, Letland en Litouwen. Het doel van de NIB is om duurzame groei van haar leden te vergroten door middel van lange termijn financiering. De NIB

[134] www.sek.se

biedt financiering aan voor zowel projecten in de lidstaten zelf als in opkomende markten. NIB is actief in de volgende sectoren:

- Grote energieprojecten.
- Investeringen in infrastructuur zoals transport.
- Grote investeringen in de corporate sector.
- Financiering via intermediairs voor het MKB.

Het mandaat van de NIB is beperkt tot de lidstaten en een negental focuslanden; Wit-Rusland, Oekraine, Polen, Brazilie, China, India, Vietnam, Rusland en Zuid-Afrika. Daarnaast heeft NIB met een groot aantal regeringen van opkomende markten samenwerkingsovereenkomsten gesloten. NIB is in die landen actief *mits een belang van een van haar leden daarmee gediend is.* In aanvulling hierop heeft NIB aanvullende speciale lening-faciliteiten die door de individuele lidstaten worden gegarandeerd. NIB heeft hierdoor een AAA rating. Omdat NIB een IFI is heeft NIB onder Bazel III een nul-weging gekregen.

NIB is lid van de **Nordic Finance Group** en kan via deze samenwerking haar instrumentarium uitbreiden met schenkingen, zachte leningen en risicokapitaal. De Nordic Finance Group bestaat uit vier IFI's met elk een speciek type financiering. Een van deze IFI's is het **Nordic Project Fund**, dat als doel heeft om de internationale concurrentiepositie van het MKB van de lidstaten te verbeteren door het verstrekken van leningen tegen gunstige voorwaarden voor co-financiering van haalbaarheidsstudies.

Daarnaast werkt NIB samen met verschillende andere IFI's zoals bijvoorbeeld de Black Sea Trade and Development Bank en de Corporacion Andina de Fomento (CAF) (Zuid Amerika).[135]

D) België

Finexpo is een interministerieel adviescomité dat wordt beheerd door de Administratie van Buitenlandse Zaken. Finexpo is de samentrekking van twee kernwoorden: financiering en export. De tussenkomst van Finexpo is gericht op bedrijven die goederen en aanverwante diensten exporteren. De tussenkomst van Finexpo betreft de financieringsvoorwaarden van een krediet dat gepaard gaat met de levering van goederen en diensten: het laat toe om de financieringskosten die worden aangeboden door de banken te verminderen of te stabiliseren. Finexpo behandelt dus dossiers die worden ingediend door ondernemingen en / of banken die een overheidssteun vragen voor hun exportkrediet. De mogelijkheden voor tussenkomst van Finexpo hangt af van naar welk land men wil exporteren.[136]

---

[135] Bron: www.nib.int

[136] Bron: www.diplomatie.belgium.be

België kent de instrumenten Rentesteun (CIRR) en Intereststabilisatie (CIRR financiering). Beide instrumenten worden uitgevoerd door Finexpo, het financieringsloket van de Federale overheid. Rentesteun kan daarnaast ook verkregen worden via de Vlaamse of Waalse overheid. Daarnaast biedt Finexpo vier soorten instrumenten voor gebonden hulp aan.

1. Interestbonificatie: er wordt een renteloze lening verstrekt met een zodanige looptijd dat het minimale schenkingspercentage van 35 bereikt wordt. Deze leningen worden verstrekt door commerciële banken en verzekerd door Office National Du Ducroire (ONDD), de Belgische ECA.
2. Intrestbonificatie met gift, een combinatie van 1 met een schenking die samen voldoen aan de minimum concessionaliteitseis van 35%. ONDD verzekert zowel de lening als het schenkingsdeel. Aangezien het (gebonden) hulp betreft hoeft geen rekening gehouden met de maximale krediettermijnen onder de Arrangement.
3. Gift. Dit is een schenking van tenminste 35% van de contractwaarde. De resterende 65% moet contant of via een financiering betaald worden. De financiering dient door ONDD gedekt te worden (deze systematiek komt overeen met het oude ORET-instrument).
4. Gebonden lening van Staat tot Staat worden door België toegekend aan ontwikkelingslanden ten behoeve van de financiering van ontwikkelingsprojecten die worden uitgevoerd door Belgische bedrijven.

Alle bovenstaande instrumenten zijn generiek en niet specifiek gericht op infrastructuur.

E) Verenigd Koninkrijk

The UK Department for International Development (DFID) is het onderdeel van de Britse overhead dat verantwoordelijk is voor ontwikkelingssamenwerking. DFID heeft als een van haar beleidsdoelstellingen om de private sector meer bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken. Formeel is in het Verenigd Koninkrijk alle hulp ontbonden. In 2002 is een wet aangenomen die bepaalt dat de Britse ODA volledig ongebonden moet zijn. In het begrotingsjaar 2013/2014 dient de norm gehaald te worden dat 0,7% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking dient te worden uitgegeven.

DFID biedt financieringen aan zoals subsidies en zachte leningen voor het uitvoeren van activiteiten door de private sector. Daarnaast verleend zij onder andere Technische Assistentie aan ontwikkelingslanden. Britse commerciële belangen worden gesteund maar mogen niet het hoofddoel van de interventie zijn. Uit

gegevens van de OESO-DAC blijkt dat een substantieel deel van alle hulp (65,46% in 2010) terugvloeit naar het nationale bedrijfsleven.[137]

F) Frankrijk

In Frankrijk is L'Agence Francaise de Developpement ("AFD") verantwoordelijk voor een groot deel van de uitvoering van het Franse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De AFD is een bilaterale ontwikkelingsbank. Zij financiert zich onder meer op de internationale kapitaalmarkt en kan als staatsgegarandeerd loket gunstige financieringsvoorwaarden aan lening nemers aanbieden. Tevens biedt zij schenkingen aan ten behoeve van projecten in de LDC's en voert zij een aantal garantieprogramma's uit, waardoor bedrijven betere toegang tot financiering kunnen krijgen. Behalve AFD kan het Franse Ministerie van Economie, Financiën en Industrie zachte leningen verschaffen aan ontwikkelingslanden.[138]

Voorts wordt door AFD het Franse **La Reserve Pays Emergents (RPE) programma** uitgevoerd. De RPE is een gebonden hulpprogramma voor 20 opkomende landen.

De RPE dient twee doelen:

- Ondersteuning van de export in het kader van "l'Aide Publique au Développement (APD) Française" en de regels van de OESO. Op deze manier kan er worden geprofiteerd van de fondsen die overheden (centrale overheid, regionale overheden, enz..) inzetten in de landen die in aanmerking komen voor gebonden hulp en infrastructuur projecten die niet economisch levensvatbaar zouden zijn indien gefinancierd tegen marktvoorwaarden. De projecten dienen verder te voldoen aan de voorwaarde die gelden voor de ontvangende landen met betrekking tot duurzame economische ontwikkeling.
- Bijdragen aan de internationale ontwikkeling van Franse bedrijven. Dit vertaalt zich in de voorwaarde dat ten minste 70% van de gefinancierde contracten moet zijn voor aankopen van goederen en diensten van Franse bedrijven. De uitvoering van de concessionele financiering is overgedragen aan Nataxis.[139]

---

[137] www.oecd.org/dac/stats
[138] www.afd.fr
[139] www.tresor.economie.gouv.fr/4081_mode-demploi

Conclusies m.b.t. Instrumentarium

Land	Direct lending	Softloans en/of subsidiering fin-kosten	CIRR faciliteit	Schenkingen	Technical Assistance
Nederland	-	-	-	X	X
Denemarken	X	X	X	X	X
Duitsland	X	X	X	X	X(1)
Zweden	X	X	X	X	X
Belgie	X	X	X	X	Onbekend
U.K.	X	X	onbekend	X	X
Frankrijk	X	X	onbekend	X	Onbekend

(2) voor zover bekend alleen op beperkte schaal via DEG

- Wat opvalt is dat het instrumentarium van Nederland beduidend minder mogelijkheden biedt dan dat van de overige benchmarklanden. Zo bestaan er in alle overige benchmarklanden overheidsloketten die kunnen optreden als “direct lender” en die op deze wijze op gunstige voorwaarden kapitaal uit de markt kunnen trekken. Deze voordelen zetten zij (gedeeltelijk) door aan hun nationale bedrijfsleven waardoor deze op gunstige voorwaarden kunnen aanbieden. Ook zij zijn daardoor in staat om government-to-government leningen te verstrekken, al dan niet op zachte voorwaarden.

- Een ander punt dat opvalt is dat men – in tegenstelling tot in Nederland waar ORIO geen actieve rol vervult in het verkrijgen van de restfinanciering – in veel benchmarklanden over een overheidsloket beschikt - bijvoorbeeld SEK in Zweden, KfW in Duitsland en Finexpo in België dat de verschillende instrumenten met elkaar combineert en/of bemiddeld in het verkrijgen van financiering en zo het ontvangende land een totaaloplossing kan aanbieden.

- Veel landen beschikken over een CIRR-faciliteit. De Commercial Interest Reference Rate (CIRR) is de minimum rente die gehanteerd mag worden voor overheidsgesteunde export op basis van het Arrangement. De CIRR wordt periodiek vastgesteld op basis van de dan vigerende marktrente. Door middel van een CIRR faciliteit worden fondsen beschikbaar gesteld die compenseren voor het verschil tussen de CIRR en het commerciële tarief zodat het ontvangende land kan lenen tegen het gunstige CIRR tarief.

- Een belangrijke aanvulling voor het instrumentarium dat ter beschikking staat aan onder andere Zweden en Denemarken is de dienstverlening door de Nordic Investment Bank NIB. Dit omdat zij onder meer langlopende financiering kan verschaffen ten behoeve van grote energieprojecten en investeringen in infrastructuur zoals transport op zeer gunstige condities en

kunnen via de Nordic Finance Group schenkingen en softloans ten behoeve van de financiering van projecten in opkomende markten worden verkregen. Formeel is de Nordic Investment Bank een Multilaterale ontwikkelingsbank maar in de praktijk behartigt zij nadrukkelijk het belang van haar leden.

G. Vergelijking ongebonden karakter versus Nationaal belang

Geconstateerd is, dat er discrepantie bestaat tussen de ORIO beleidsregels en het informele gevoel dat er geld dient terug te vloeien naar het Nederlandse bedrijfsleven.

Derhalve is er ook is een kort onderzoek uitgevoerd naar het de jure en het de facto karakter van de hulp per land. Deze vraag laat zich, door gebrekkige en gefragmenteerde informatie, niet makkelijk beantwoorden. Er zijn echter aanwijzingen dat ook andere landen als onderdeel van hun beleid het laten terugvloeien van een (significant) deel van hun formeel ongebonden bilaterale hulp naar hun nationale bedrijfsleven hebben. Ook OESO-DAC onderkent dat hiervoor sterke aanwijzingen bestaan.[140]

Land	Gebonden/ongebonden + opmerkingen
Nederland	Volledig ongebonden.
Verenigd Koninkrijk	Volledig ongebonden. Britse Commerciële belangen worden gesteund maar mogen niet het hoofddoel van de interventie zijn
België	Grotendeels gebonden. Finexpo behandeld dossiers die worden ingediend door (Belgische) ondernemers en/of banken die overheidssteun vragen voor hun export(krediet)
Zweden	Grotendeels ongebonden. SEK verleent haar diensten echter ten behoeve van de Zweedse industrie en de Nordic Investment Bank behartigt de belangen van haar leden door middel van haar uitvoering
Duitsland	Grotendeels ongebonden. Bij gebruik van bepaalde faciliteiten wordt echter de eis van (her)verzekering bij de Duitse ECA gesteld en krijgt e.e.a alsnog een gebonden karakter. De Untied Loan Facility is toegankelijk voor projecten die “in Duits belang” zijn
Denemarken	Grotendeels ongebonden. De Danida Business Partnership heeft Deens belang als een prominent beleidsuitgangspunt. Het mandaat van het Deense Investment Fund is direct gelinkt aan initiatieven van het Deense bedrijfsleven industrie en de Nordic Investment Bank behartigt de belangen van haar leden door middel van haar uitvoering
Frankrijk	Grotendeels ongebonden maar kent de gebonden faciliteit ‘La Reserve Des Pays Emergents”

Uit de analyse van de OESO-DAC komt verder naar voren dat in 2009 in landen zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een relatief hoog percentage van de ongebonden hulp terug vloeide naar het nationale bedrijfsleven. Landen zoals België (maar daar is vrijwel alle hulp gebonden), Frankrijk en Duitsland bevonden

[140] OECD-DCD/DAC (2011)4

zich in de middenmoot. Nederlandse gegevens over 2009 waren niet bekend.

Bijlage 15: ORIO 10/MZ/21 Envalor Emerging Farmers Project, Mozambique

Wij hebben een PPP-project nader geanalyseerd. Het betreft het project ORIO/10/MZ/21

Het project behelst de ontwikkeling, aanleg van infrastructuur en exploitatie van een duurzame landbouw coöperatie van 3000 hectare in Mozambique, die gerund zal worden door een commerciële farm operator (daarmee wordt door de SPC een management contract afgesloten). Daarnaast is een tuinderij voorzien waar de betrokken 300 boerengezinnen gewassen voor eigen gebruik kunnen verbouwen. Van deze 3000 hectare zou in eerste instantie 750 hectare geïrrigeerd worden. In 2012 is de scope van het project gewijzigd en is het aantal geïrrigeerde hectares verhoogd naar 1294 waardoor in plaats van 300 nu 500 boerengezinnen gewassen voor eigen gebruik kunnen verbouwen. De infrastructuur (m.u.v. een aan te leggen "borehole" en het aanleggen van elektriciteit) wordt uitbesteed aan een derde commerciële partij door middel van een EPC contract. Hoewel niet behorend tot het eigenlijke project zijn deze additionele activiteiten meegenomen om de steun van de lokale gemeenschap voor het project te vergroten.

ORIO is bij dit project betrokken door InfraCo, een onderdeel van PIDG. InfraCo heeft als doelstelling om particuliere investeringen in infrastructuur in Sub-Sahara Afrika en Azie te bevorderen door op te treden als leidende projectontwikkelaar *en door (een groot deel van) de upfront kosten en risico van ontwikkeling op zich te nemen* zodat de toetredingsrisico's voor particuliere investeerders verminderen.

Er wordt ten behoeve van het project een project-company opgericht die 100% eigendom is van Envalor Lda (=InfraCo) die 100% eigendom is van Envalor Lda. Na ontvangst van de schenking zal de project company 20% van de aandelen overdragen aan de EEFP (de trust ten behoeve van de kleine landeigenaren/boeren die in het project participeren), een ander deel van de aandelen wordt overgedragen aan een Trust ten behoeve van de Regering van Mozambique. Welk percentage uiteindelijk in handen zal komen van de Centrale overheid wordt uit het dossier niet duidelijk. Nadat het project ontwikkeld is en de exploitatie aanvangt stapt Infraco uit het project. Haar aandeel dient dan overgenomen te worden door private investeerders. Teneinde private investeerders aan te trekken is een rendement van 16% tot 20% nodig[141], Nadat private investeerders zijn toegetreden tot het project – zal er een Board opgericht worden waarin alle betrokken partijen zitting zullen hebben. Nadat alle investeerders volledig zijn terugbetaald – na verwachting na 25 jaar – worden de overige aandelen getransfereerd naar EEFP zodat deze – tezamen

[141] Is ons desgevraagd door InfraCo medegedeeld

met de Centrale Overheid, de eigendom van en zeggenschap over de co-operatie krijgt.

ORIO vergoedt 100% van de ontwikkelingskosten en 50% van de implementatiekosten (inclusief de niet tot het EPC-contract behorende elementen). In de implementatiefase wordt daarnaast 20% leningen en 30% eigen vermogen (door InfraCo) ingebracht.

De schenkingsovereenkomst voor de ontwikkelingsfase is inmiddels getekend.

Analyse van de case

Het verwachte resultaat van het project is door de scopewijzing groter geworden. In plaats van 300 deelnemende kleine boeren kunnen nu 500 kleine boeren van de voordelen van het project profiteren. De ORIO schenking voor de implementatiefase blijft gelijk dus met dezelfde schenking kan een potentieel hogere output behaald worden.

Wat bevreemd is, dat ORIO 100% van de totale ontwikkelingskosten voor haar rekening neemt. Dit omdat InfraCo normaliter deze kosten voor haar rekening neemt. Pas in de implementatiefase gaat in het onderhavige geval infraCo participeren in het aandelenkapitaal (30% tegen below market rate return. Hoeveel de gewenste return is, is niet bekend. Dit wordt eveneens geconstateerd door Ecorys Adenvironment in haar appraisal d.d. 31 jan 2011). InfraCo dient als privaat geleid fonds met haar activiteiten te voldoen aan bepaalde rendementseisen. Het is de vraag of en in hoeverre de 100% ORIO schenking op deze wijze bijdraagt aan het rendement van InfraCo, met andere woorden, zal het niet deelnemen aan de ontwikkelingskosten door InfraCo door haar in voldoende mate door haar verdisconteerd worden in de "below market rate" die zij zal vragen bij verkoop van haar equity-participatie. Daarnaast neemt ORIO 50% van de totale constructiekosten voor haar rekening." Dit omdat de hoge investeringskosten voor het aanleggen van "bulk water irrigation infrastructure" niet geabsorbeerd kunnen worden door de Afrikaanse markt. Of er sprake is van een geheel of een gedeeltelijke mate van non-absorbtie wordt niet duidelijk. Het is derhalve de vraag of ORIO op deze manier niet wordt ingezet om de risico's voor de private sector te verkleinen en bijdraagt aan een hoger rendement voor de private sector.

Desgevraagd heeft AgNL aangegeven, dat de commercial (non-)viability in het onderhavige geval op basis van het daarvoor bestemde OESO rekenmodel berekend is. Deze berekening is echter noodgedwongen gemaakt op basis van premature aannames met betrekking tot onder andere de toekomstige te genereren cashflow. In geval dat de opbrengsten hoger uitvallen dan verwacht, zou dit ertoe kunnen leiden dat het project alsnog commercially viable blijkt te zijn. Ecorys AidEnvironment geeft

in haar reeds genoemde appraisal dan ook aan dat “it is to be advised to make a more thorough assessment of the revenues to be expected given the indication of the applicant to do further feasibility analysis of potentially more profitable crops because if revenues turn out to be 22% higher the non-commercial viablity becomes questionable”. Meer in het algemeen zou men zich dienen af te vragen hoe een minimum rendement van 16% tot 20%, dat nodig is om private investeerders aan te trekken, zich verhoudt tot de ORIO eis van commercial non-viability. Het is echter wel aannemelijk dat het project zonder ORIO-bijdrage niet financierbaar zou zijn.

EcoryAidEnvironment merkt op, dat de wijze waarop men met het terugbetalen van de equity omgaat van invloed is op de verdeling van de voordelen van het project. In geval van hogere revenues dan voorzien kan men er hetzij voor kiezen om gedurende de 25 jaar looptijd een hoger deel van de revenues terug te laten vloeien naar de kleine boeren maar men zou er ook voor kunnen kiezen om de aflossing versneld te laten plaatsvinden waardoor de boeren (samen met de overheid van Mozambique) eerder de eigendom en zeggenschap over de project company verkrijgen. Niet duidelijk wordt hoe hier in een dergelijk scenario door Envalor/InfraCo mee zal worden omgegaan.

Indien anderzijds de opbrengsten lager uitvallen dan verwacht kan het gevaar bestaan dat de private investeerders, die een bepaald rendement op hun investering willen zien, de baten die beoogt waren terug te vloeien naar de betrokken kleine landeigenaren/boeren, geheel of gedeeltelijk opsouperen waardoor de ontwikkelingsrelevantie van het project in het geding kan komen; met andere woorden de sustainability en development impact van een project kunnen in de operationale fase in gevaar komen door betrokkenheid private sector.

Discussie binnen ORIO

De bovenstaande risico’s worden door het ORIO-team onderkend. Het ORIO-team heeft eind 2012 een uitgebreide analyse gemaakt van PPP-projecten in relatie tot de ORIO-faciliteit.[142] Hierbij is getracht om de PPP-projecten in de ORIO-portefeuille in te delen via een zogenaamd “ ownership-finance-management framework’ maar daarbij zijn meteen de beperkingen van dit systeem blootgelegd. Geconstateerd is, dat een grote varieteit aan elementen een rol speelt bij het bepalen van de geschiktheid van een project voor ORIO. Dit heeft als gevolg, dat relatief kleine wijzigingen ertoe kunnen leiden dat een reeds geaccepteerd project alsnog ongeschikt voor ORIO wordt (niet passend binnen het beleidskader). ORIO heeft zich dan echter al gecommitteerd aan het project. Daarnaast is vastgesteld is, dat ORIO momenteel niet of in onvoldoende mate beschikt over de benodigde kennis van financiering of voor bijvoorbeeld het uitvoeren van due diligence.[143]

[142] Notitie t.b.v. ACORIO: PPP structures and ORIO: recent experiences and appraisal issues by Alex Niatsetski. Alex Niasetski heeft gewerkt als management trainee bij ORIO en heeft een financieel economische achtergrond
[143] Zie hiervoor pagina 15 van de bovengenoemde notitie

Indien dit aan het eind van de ontwikkelingsfase onderkent wordt zal dit er naar alle waarschijnlijkheid tot leiden dat ORIO besluit geen schenking te verstrekken voor de implementatiefase maar heeft dit als gevolg dat de schenking leidt tot een output/impact die nihil is. Indien echter gedurende de operation & maintenance fase blijkt dat het project zich alsnog zodanig ontwikkelt dat het niet meer binnen de ORIO-beleidskaders valt dan bevindt ORIO zich in een lastige situatie.

Binnen ACORIO is – mede naar aanleiding van de bovenstaande notitie - geëvalueerd welke afwegingen een rol zouden moeten spelen bij de selectie van PPP-projecten:[144]

- Meerderheidszeggenschap bij een private partij maakt dat een project niet geschikt voor ORIO is;
- De voordelen van het project dienen in substantiele en proportionele mate de eindgebruikers te bereiken. Dit element is van substantieel belang bij de bepaling van geschiktheid in het kader van ORIO;
- Geconstateerd wordt dat ORIO qua kennis, grootte, instrumentarium, duur en capaciteit een te beperkte regeling is om ingewikkelde PPP-projecten aan te kunnen;
- Additionaliteit van ORIO aan andere instrumenten ten behoeve van de ontwikkeling van infrastructuur (bijv. PIDG) zal moeten worden aangetoond;
- Er dient richting de aanvragers door middel van het opnemen van beleidsregels duidelijkheid te worden verschaft m.b.t. de do's en dont's.

Er dient derhalve – aldus ACORIO – zeer terughoudend om te worden gegaan met PPP-projecten en de beleidsregels daaromtrent dienen te worden aangescherpt en vastgelegd.

Conclusie:

Hoewel het aannemelijk is, dat bepaalde PPP projecten zonder ORIO-bijdrage niet financierbaar zijn, adviseren wij om in de huidige situatie geen verdere PPP-projecten onder ORIO te accepteren. ORIO heeft - in tegenstelling tot InfraCo en IDF - als doel om publieke infrastructuur te bevorderen. Bovendien is ORIO in haar huidige vorm qua kennis, instrumentarium en inrichting van haar organisatie onvoldoende toegerust voor dergelijke projecten.

Zo dienen bijvoorbeeld in geval van PPP –projecten appraisal en monitoring op een andere wijze te worden toegepast dan in geval van traditionele infrastructuur projecten. Tevens kunnen relatief kleine wijzigingen ertoe leiden dat een reeds geaccepteerd project de facto alsnog ongeschikt voor ORIO wordt; men heeft zich dan echter al gecommitteerd.

[144] ACORIO (2013)1-verslag d.d. 28 januari 2013